

Internasjonalt politisamarbeid

En studie om iverksetting av Schengen-samarbeidet i Norge

Masteroppgave i statsvitenskap

Av

Desiree Davidsen

Institutt for statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Mai 2005

Forord

Denne oppgaven dreier seg om iverksetting av Schengen-samarbeidet i Norge. Bakgrunnen for valg av tema skyldes først og fremst interesse for EU og den utviklingen som skjer, uten norsk innflytelse. Sikkerhetspolitikk er et område som blir stadig viktigere i EU og i verden generelt på grunn av økende mobilisering over landegrensene. Norge er medlem av Schengen-samarbeidet uten å være medlem av EU, et av mange områder hvor Norge viser sin klare avhengighet til resten av Europa. Schengen-samarbeidet har ofte fått en negativ fremstilling i media, spesielt under debatten om medlemskap. Jeg ønsket derfor å se på hvilken utvikling som lå bak og hva som har skjedd etter at Norge ble medlem av dette samarbeidet.

Utformingen av denne oppgaven har skjedd etter ”et skritt fram- og to tilbake”-prinsippet, og gleden over å være ferdig er stor. Det er mange mennesker jeg ønsker å takke for godt samarbeid og god støtte.

Først og fremst min veileder Ulf I. Sverdrup, for gode og konstruktive tilbakemeldinger og en evig forventning om at dette kan bli bedre. Monika Svendsen, Arne Kristian Langeland, Karianne Larsen og Solveig Malvik har alle bidratt til å lese hele eller deler av oppgaven og gitt gode tilbakemeldinger. Dere har utfyllt hverandre og gitt meg den beste hjelpen. Videre vil jeg takke alle de flotte menneskene på Blindern i tillegg til mor, stefar og resten av familien for god støtte og for aldri å ha lagt forventningspress på meg.

I tillegg vil jeg takke mine informanter som har stilt opp på intervju i travle arbeidsdager og vært behjelpelige med spørsmål underveis i oppgaven.

Blindern, april 2005

Desirée Davidsen

 INNHOLDSFORTEGNELSE

FORKORTELSER	VI
1. INNLEDNING	1
1.1 TEMA FOR STUDIEN	1
1.2 PROBLEMSTILLINGER	2
1.3 AVGRENSNINGER	3
1.4 DISPONERING AV STUDIEN.....	4
2. TEORETISKE TILNÆRMINGER.....	6
2.1 HVA ER IVERKSETTING?	6
2.1.1 Iverksettingsnivåer.	7
2.1.2 Historisk utvikling av iverksettingsstudier	8
2.1.3 Iverksettingsperspektiver.....	8
2.2 OVENFRA - NED TILNÆRMING TIL IVERKSETTING	9
2.2.1 Hypoteser om tilslutningen til avtalen	12
Grad av enighet om avtalen	13
Grad av endring med avtalen.....	14
2.3 NEDENFRA – OPP TILNÆRMING TIL IVERKSETTING.	15
2.3.1 Hypoteser om anvendelsen av avtalen.	17
Hypoteser ut fra ovenfra-ned perspektivet.....	17
Hypoteser ut fra nedenfra-opp perspektivet.....	18
3. METODISK TILNÆRMING	20
3.1 FORMÅL MED STUDIEN	20
3.2 KVALITATIVE STUDIER	20
3.3 SKRIFTLIGE KILDER	21
3.4 MUNTlige KILDER	23
3.5 VALIDITET.....	23
3.6 RELIABILITET	25
4. SCHENGEN-SAMARBEIDET.....	27
4.1 UTVIKLINGEN AV SCHENGEN-SAMARBEIDET	27
4.2 EUROPEISK POLITISAMARBEID.....	29
4.3 NORDISK POLITISAMARBEID	29
4.4 SCHENGEN-SAMARBEIDETS INNHOLD.....	30
4.4.1 Innholdet i samarbeidsavtalen	31
4.4.2 Innholdet i Schengen-konvensjonen.....	32
Politisamarbeid	32
SIS	33
Personvern	34
4.4.3 Lov om Schengen Informasjon System.....	34

5.	NORGES TILKNYTNING TIL SCHENGEN-SAMARBEIDET	36
5.1	DE POLITISKE FORHOLDENE BAK AVTALEN	36
5.1.1	<i>Utarbeidelsen av samarbeidsavtalen.....</i>	37
5.1.2	<i>Utarbeidelsen av de institusjonelle løsninger.....</i>	38
5.1.3	<i>De politiske forholdenes betydning.....</i>	39
5.2	MÅLSETNINGENE BAK SCHENGEN-SAMARBEIDET	41
5.2.1	<i>Nordisk samarbeid.....</i>	41
5.2.2	<i>Effektiv kriminalitetsbekjempelse.....</i>	42
5.2.3	<i>Forholdet til EU.....</i>	43
5.2.4	<i>Målsetningenes betydning for avtaletilslutningen</i>	44
5.3	ENDRINGER SOM FØLGE AV SCHENGEN-SAMARBEIDET	46
5.3.1	<i>Politisamarbeid.....</i>	46
5.3.2	<i>Nordisk samarbeid.....</i>	47
5.3.3	<i>Suverenitetsspørsmålet</i>	48
5.3.4	<i>Endringer fra tidligere politikk.....</i>	49
5.4	RESSURSTILGANG	51
5.5	OPPSUMMERING	53
6.	ANVENDELSE AV SCHENGEN INFORMASJON SYSTEM.....	56
6.1	INNLEDNING	56
6.2	ANVENDELSE UT FRA ET OVENFRA-NED-PERSPEKTIV	57
6.2.1	<i>Etablering av SIS</i>	57
6.2.2	<i>Ivaretagelse av politiske målsetninger.....</i>	59
6.2.3	<i>Organiseringen av SIS.....</i>	62
6.2.4	<i>Iverksatte endringer.....</i>	65
6.3	ANVENDELSE UT FRA ET NEDENFRA-OPP PERSPEKTIV	67
6.3.1	<i>Tilgang til SIS og behandling av opplysninger.....</i>	67
6.3.2	<i>Rutiner bak anvendelsen av SIS.....</i>	70
6.3.3	<i>Registreringer i SIS.....</i>	72
6.3.4	<i>Forvaltningens verdigrunnlag og SIS.....</i>	75
6.4	OPPSUMMERING	77
7.	AVSLUTNING OG KONKLUSJON	80
	Tilknytningen til Schengen-samarbeidet.....	80
	Anvendelsen av Schengen Informasjon System.....	82
	Utviklingen av SIS2	84
	Litteratur	86
	Vedlegg	93

Forkortelser

EU. Den Europeiske Union

JD. Justis og politidepartementet

JSA. Joint Supervisory Authority

Konvensjonen. Schengen-konvensjonen

Kripos. Kriminalpolitisen

PD. Politiets Datatjeneste

PDMT. Politiets Data og Materiell tjeneste

POD. Politidirektoratet

SE. Schengen Evaluation group

SIRENE. Supplementary Information Request at the National Entries

SIS. Schengen Informasjon System

SISl. Lov om Schengen Informasjon System

TREVI. Terrorisme Radicalisme Extremisme et Violence International

UDI. Utlendingsdirektoratet

UNE. Utlendingsnemda

Utl. Utlendingsloven

1. Innledning

1.1 Tema for studien

Tema for denne studien er iverksetting av Schengen-samarbeidet i Norge. I studien vil jeg diskutere både tilslutning til avtalen og den praktiske anvendelsen og håndhevelsen av den. Formålet er å undersøke Norges medlemskap i samarbeidet og hvordan det blir iverksatt. Jeg benytter teorier om iverksetting av offentlig politikk for å belyse disse prosessene, for å få en økt forståelse for og bedre innsikt i iverksettingsprosessen¹. Politiske og administrative beslutninger blir ikke automatisk iverksatt selv om de er vedtatt, de må settes ut i livet. Schengen-samarbeidet benyttes i denne studien som case for å undersøke hvordan en internasjonalt utformet politikk tilpasses nasjonalt regelverk og institusjonelle strukturer.

Schengen-avtalen har fått navn etter byen der den ble undertegnet i 1985², en liten landsby sør i Luxembourg. Samarbeidet favner i dag nesten alle de europeiske landene, siktemålet er å redusere indre grensekontroll og forsterke ytre kontroll for personer innen avtalens grenser. Schengen-avtalen avskaffer grensekontroll for personer, i tillegg utarbeides det felles retningslinjer for blant annet visum, asyl og styrket politisamarbeid³. Politisamarbeid har fått større oppmerksomhet i Schengen og i EU de senere årene. Ved å studere iverksetting av Schengen-avtalen vil jeg bidra til en bedre forståelse for Norges deltakelse i utviklingen på politisamarbeidsområdet.

Schengen-avtalen ble utviklet på utsiden av EU, men hadde hele tiden som siktemål å bli en del av unionen. I 1997 ble det vedtatt at Schengen skulle bli en del av EU.

¹ Iverksettingsbegrepet vil diskuteres nærmere og bli definert i kp. 2.

² Medlemslandene bestod da av Belgia, Nederland, Luxembourg, Frankrike og Tyskland

³ <http://europakommisjonen.no/tema/jai/schengen.htm>

Norge startet forhandlinger om medlemskap i Schengen-samarbeidet i 1995, mens det fremdeles var et mellomstatlig samarbeid utenfor EUs rammer. Norge og Island er medlemmer gjennom en samarbeidsavtale⁴ som ble endelig vedtatt 26.april 1999.

Dette skyldes at bare medlemsland i EU kan være medlemmer av Schengen-samarbeidet. I dag er alle EU-land (før utvidelsen 1. mai 2004) unntatt Storbritannia og Irland, og i tillegg Island og Norge en del av samarbeidet. Denne studien føyer seg således inn i en rekke studier som ser på hvordan Norge iverksetter og tilpasser seg internasjonale direktiver og regelverk (Sverdrup 1996).

1.2 Problemstillinger

Problemstillingen angir de spørsmål studien forventes å gi svar på, og er derfor retningsgivende for hele undersøkelsesopplegget (Andersen 1997: 63). For å undersøke iverksetting av Schengen-avtalen i Norge har jeg utarbeidet en todelt problemstilling. Den første dreier seg om hvorfor Norge valgte å bli med i Schengen-samarbeidet. Den andre dreier seg om hvordan samarbeidet blir anvendt etter at avtalen ble inkorporert i norsk lovgivning. Jeg har utformet følgende problemstillinger:

I. Hva kan forklare at Norge valgte å bli tilsluttet Schengen-samarbeidet?

II. Hvordan foregår iverksettingen av Schengen-avtalen i Norge?

Den første delen av studien omhandler årsaker til at Norge valgte å bli med i Schengen-samarbeidet. For å studere dette analyserer jeg de offentlige dokumenter som ligger til grunn for avgjørelsen. Ved hjelp av iverksettingsteorier undersøker jeg hva som kan ha bidratt til iverksettingen av samarbeidet i Norge.

⁴ Forhandlingene bak denne beslutningen er stadfestet i St.prp. nr. 42 (1996-97) (samarbeidsavtalen) og St. Prp. Nr. 50 (1998-99) (reforhandling av den institusjonelle avtalen). Avtalen trådte i kraft 26. juni 2000, og det operasjonelle Schengen-samarbeidet per 25.mars 2001 (<http://europaveien.no/Schengen>).

Den andre delen omhandler anvendelsen eller gjennomføringen av avtalen. Denne studien har som en underliggende forutsetning at avtalen faktisk iverksettes, det vil si at det faktisk har skjedd noe etter at den ble ratifisert av Stortinget i 1999. Dette belyses i forhold til iverksettingsteorier, hvor jeg setter fokus både på myndighetenes intensjoner og de administrative aktørenes gjennomføring av avtalen.

Formålet med studien er å kartlegge hvor fruktbare perspektivene er for å forklare en iverksettingsprosess, herunder å undersøke om iverksettingen var en smidig eller konfliktfylt prosess. Uenighet om iverksetting kan føre til forskjeller i iverksetting i de forskjellige landene. I Europa er det avdekket en økende grad av forskjeller når det gjelder iverksetting av direktiver og regler i ulike land (Bürzel et al. 2004, Knill 1998). Denne studien vil føye seg inn i en rekke studier som ser på hvordan EU-regelverk blir gjennomført i de enkelte medlemslandene.

1.3 Avgrensninger

Jeg har i denne studien gjennomført et case-studie, og har måttet foreta flere avgrensninger. Schengen-samarbeidet består av et stort og komplekst system av lover og regler. For å få en nøyaktig og gjennomførlig analyse har jeg konsentrert meg om politisamarbeid, et område som har fått større oppmerksomhet i EU og i Schengen-avtalen de senere årene. Kriminalitetsbildet preges både nasjonalt og internasjonalt i stadig større grad av grensekryssende organisert kriminalitet, og dette har ført til behov for mer omfattende samarbeid. I stadig større grad opererer lovbrystere i organiserte fellesskap over landegrensene og gjør samarbeidsavtaler nødvendig.

Kjernen i politisamarbeidet er informasjonssystemet SIS (Schengen Informasjon System). SIS er et lovregulert informasjonssystem (en database) hvor det kan lagres opplysninger om enkelte personer og gjenstander. SIS representerer et helt nytt system på internasjonalt nivå, og jeg har valgt å ta utgangspunkt i dette systemet for å undersøke hvordan avtalen blir anvendt. I SIS kan det registreres opplysninger om personer som ønskes pågrepet og utlevert, som skal forsvares av hensyn til egen

sikkerhet, er uønskede i Schengen-området, får sin identitet misbrukt av andre, skal stille som vitne eller tiltalt i en straffesak, som er dømt og skal starte soning eller få forkynt dommen, er under politiets observasjon, eller skal underlegges målrettet kontroll på bakgrunn av at man antar vedkommende vil begå svært alvorlige straffbare handlinger (Rundskriv G19 2001: 49). I tillegg kan det registreres motorkjøretøyer, tilhengere, skytevåpen, blankodokumenter, ID-dokumenter og stjålne pengesedler.

Jeg studerer i denne studien en iverksettingsprosess, og har i forhold til dette foretatt noen teoretiske avgrensninger. Det kan være vanskelig å sette et skille mellom hvor en iverksettingsprosess starter og hvor den slutter, jeg har valgt å vektlegge deler av en prosess. Jeg vil først analysere forhandlingene som foregikk mellom regjering og Storting i perioden fram til avtalen ble et faktum. Tidsrommet som analyseres er fra forhandlingene om deltakelse i Schengen-samarbeidet startet i 1995, frem til den endelige avtalen ble ratifisert i Stortinget i 1999. Den andre delen av prosessen jeg vektlegger er det som faktisk har skjedd med SIS etter at det ble en del av lovverket i januar 2001, og skal bli håndhevet av de rette instanser.

Jeg har valgt å fokusere på de mest sentrale teoriene innen iverksettingsteori. Iverksetting er ofte en kompleks prosess og det har vært nødvendig å begrense antallet variabler, jeg bruker derfor sentrale variabler fra tidligere studier av iverksetting som utgangspunkt for min analyse.

1.4 Disponering av studien

I kapittel 2 redegjør jeg for iverksettingsteoriens to hovedtilnærminger, ovenfra-ned og nedenfra-opp tilnærminger. Jeg definerer forskjellige nivåer av iverksetting og plasserer min studie i forhold til dette, ut fra iverksettingsteoriene utleder jeg hypoteser om tilslutningen til og anvendelsen av avtalen.

Kapittel 3 tar for seg de metodiske valgene jeg har gjort i studien. Fokuset ligger på de metodiske valgene som ligger til grunn, og fordeler og begrensninger ved disse.

Jeg redegjør for valg av casestudie, og problematiserer de ulike kildene i forhold til validitet og reliabilitet.

Den historiske utviklingen bak og innholdet i Schengen-samarbeidet blir redegjort for i kapittel 4. Fokuset ligger på utviklingen av politisamarbeid i Norden og Europa med spesielt fokus på utviklingen av Schengen-samarbeidet. Jeg redegjør også for innholdet i Schengen-konvensjonen, samarbeidsavtalen som knytter Norge og Island til Schengen-samarbeidet og lov om Schengen Informasjon System.

Kapittel 5 og 6 representerer den empiriske analysen ut fra de to perspektivene. I disse kapitlene foretar jeg en analyse av sammenhenger mellom de teoretisk begrunnede variablene. I kapittel 5 analyseres forhold som hadde betydning for medlemskap i samarbeidet på bakgrunn av forventningene i kapittel 2. Hovedvekten i dette kapitlet ligger på debatten om medlemskap, det undersøkes hvilke forhold som var medvirkende til at Norge ble med i Schengen-samarbeidet. I kapittel 6 analyseres anvendelsen av SIS. Ved hjelp av intervjuer av aktører som arbeider med regelverket undersøkes iverksettingen av det. Fokuset ligger på myndighetenes intensjoner bak systemet og de administrative aktørenes holdninger og oppfattelse om det.

Kapittel 7 inneholder en oppsummering av funnene og konklusjon. Jeg klargjør de empiriske funnene i studien ut fra de teoretiske perspektivene, og diskuterer hvordan disse utfyller hverandre.

2. Teoretiske tilnærminger

Denne studien tar sikte på å undersøke hva som kjennetegner og kan forklare iverksettingen av et internasjonalt regelverk på nasjonalt nivå. Dette kapitlet vil gi en oversikt over hovedtilnærmingene til studier av iverksetting av offentlig politikk. Jeg klargjør anvendelsen av iverksettingsbegrepet i studien, før jeg ser kort på den historiske utviklingen av slike studier. Deretter presenteres hovedretningene innen iverksettingsteori, ovenfra-ned og nedenfra-opp tilnærminger. Jeg presenterer sentrale variabler innen perspektivene og utleder ut fra disse forventninger til iverksetting av Schengen-avtalen.

2.1 Hva er iverksetting?

Iverksetting er et flertydig begrep som dreier seg om prosessen fra en politikk blir initiert og vedtatt til den er gjennomført, og eventuelt evaluert. Iverksettingsteori opererer med forskjellige definisjoner av hva en iverksettingsstudie er og hva den bør innebære. I denne studien konsentrerer jeg meg om to sider av prosessen.

Den første delen dreier seg om hvorfor Norge valgte å bli med i Schengen-samarbeidet. I denne delen analyserer jeg årsaker til at Norge ble med i samarbeidet, noe jeg har valgt å kalle transponering av eller tilslutning til avtalen. Transponering referer til det engelske ordet "transposition", og brukes her som overføringen av Europeiske normer til nasjonal lovgivning (Sverdrup 2004: 24, Cini 2003: 352).

Den andre delen av studien dreier seg om hvordan samarbeidet har blitt gjennomført etter at det har blitt transponert til norsk lovgivning. Hvordan skjer gjennomføringen av politikken? Fokuset flyttes til de administrative aktørenes betydning for gjennomføring av en avtale. Jeg har valgt å kalle dette anvendelse av samarbeidet.

Et sentralt spørsmål i iverksettingsstudier er om prosessen egentlig kan deles inn i forskjellige deler, og om disse kan studeres separat. Jeg vektlegger i denne studien disse to sidene av prosessen, og begrepet iverksetting benyttes i forhold til begge disse fordi de er deler av en større prosess.

I iverksettingsstudier har det også blitt benyttet et overveldende antall av variabler som kan bidra til å forklare prosessen. ”Given the staggering complexity of the policy process, the analyst *must* find some way of simplifying the situation in order to have any chance of understanding it” (Sabatier 1999: 4). Jeg har derfor avgrenset og operasjonalisert noen av de variablene jeg finner mest sentrale innen hver av de to teoretiske tilnærmingene.

2.1.1 Iverksettingsnivåer.

Utforming av en avtale kan ha betydning for hvordan den videre blir iverksatt. I denne studien skiller jeg mellom tre nivåer hvor utforming kan skje.

Det overnasjonale nivå innebærer at et overnasjonalt organ (EU), utformer en avtale som skal iverksettes i de forskjellige landene. Dersom et land ikke oppfyller de forutsetningene som følger med avtalen kan det iverksettes sanksjoner mot landet.

Mellomnasjonal iverksetting innebærer at et land forplikter seg til å gjennomføre en avtale utformet mellom flere land, men det foreligger ikke muligheter for sanksjonering fra overnasjonalt hold dersom iverksetting ikke skjer. Dette er en variant av overnasjonal iverksetting hvor medlemsstatene ikke har avgitt suverenitet til et overnasjonalt organ, men forplikter seg til iverksetting av avtalen de er tilsluttet.

Nasjonal iverksetting innebærer at nasjonalstaten utformer en avtale, og at det er nasjonalstaten selv som har ansvaret for iverksettingen av den. Dette er tilfelle for all lovgivning gitt av nasjonale myndigheter.

Schengen-samarbeidet utviklet seg mellom flere europeiske land og er i dag både et mellomstatlig og et overnasjonalt samarbeid. I 1997 ble samarbeidet en del av EU, og

beveget seg da over til å bli et område av overnasjonal politikk. Store deler av samarbeidet ble overført til EUs første søyle, som er overnasjonalt og innebærer det felles indre marked. Det var imidlertid ikke enighet om utviklingen av alle delene av samarbeidet, noe ble derfor lagt under EUs tredje søyle som er mellomstatlig. Politisamarbeidet ble plassert her (justis- og innenrikspolitikk), og er derfor fremdeles et mellomstatlig samarbeidsområde.

2.1.2 Historisk utvikling av iverksettingsstudier

Iverksettingsstudier fikk for alvor betydning på begynnelsen av 1970-tallet, selv om det før dette var en del sporadiske studier om iverksetting av politikk. Den banebrytende boken var Pressman og Wildavskys “Implementation - how great expectations in Washington are dashed in Oakland” fra 1975. Denne boken tar for seg hvordan myndighetenes forutsetninger om en politikk de ønsker iverksatt ikke nødvendigvis oppnår de intensjonene de ønsker seg i praksis. Bakgrunnen for denne studien var ønsket om å problematisere skillet mellom politikk og administrasjon (Hjern 1982: 301). Tidligere var det en forutsetning, eller et uproblematisert område, at når en politikk var bestemt på myndighetsnivå ble den iverksatt av de aktuelle organisasjoner. Etter dette kom det en bølge av studier om iverksetting av offentlig politikk. Rasjonalen var at det var en “missing link” i studiet av offentlig politikk (Hargrove 1975) mellom det å være opptatt av offentlig politikk og evalueringen av politiske utfall (Ham og Hill 1984: 95). Det tradisjonelle skillet går mellom politikkkutforming, iverksetting og evaluering, men det er vanskelig å svare på hvor en politikk starter og hvor den stopper. Det er snarere en lang prosess hvor faser glir over i hverandre, og hvor forskjellige faktorer vil ha variert innflytelse i hvert tilfelle.

2.1.3 Iverksettingsperspektiver

Det finnes ikke noen enhetlig iverksettingsteori, men en rekke modeller og tilnærminger som på forskjellige måter kartlegger og forklarer hvordan offentlig politikk blir iverksatt. Dette deles grovt inn i to innflytelsesrike tilnærminger,

ovenfra-ned tilnærminger (top-down) og nedenfra-opp tilnærminger (bottom-up). Disse tilnærmingene skiller seg fra hverandre ved at de har forskjellig utgangspunkt for å studere iverksettingsprosesser. Mens ovenfra-ned tilnærmingen har fokus på de iverksettende organer tar nedenfra-opp tilnærmingen utgangspunkt i individet i organisasjonen og forhandlinger mellom deltakende aktører.

Ingen av disse tilnærmingene utgir seg for å være en helhetlig teori som fullstendig forklarer hele prosessen. I stedet søker de å utfylle hverandre for å gi et så fullstendig bilde som mulig. Jeg vil skissere disse to teoriene og komme med forventninger til iverksetting i forhold til mitt case, iverksetting av Schengen-samarbeidet.

2.2 Ovenfra - ned tilnærming til iverksetting

Iverksettingsmodeller ble i utgangspunktet skapt for å sikre forestillingen om “perfekt administrasjon”, fokuset lå på myndighetenes gjennomføring av en avtale hvor den politiske gjennomføringen var i fokus og ikke den administrative iverksettingen. Iverksettingsprosesser blir i denne tilnærmingen studert med utgangspunkt i at utforming av politikk og administrativ iverksetting kan skilles fra hverandre. Utformingsfasen blir sett på som det problematiske, og administrativ iverksetting foregår automatisk etter at en politikk er vedtatt av myndighetene. Modellene startet med en politisk beslutning og undersøkte i hvilken grad dens mål ble oppfylt over tid og hvorfor (Sabatier 1986: 22). En tenker seg at de politiske beslutningene blir tatt øverst i organisasjonen, og at de deretter blir ført uproblematisk nedover i systemet. Modellen impliserer et hierarkisk organisasjonsmønster hvor politikken begynner med et mål, utvikler seg for å oppnå det målet og fastsetter et utfall som suksess eller fiasko kan bli målt ut fra (Elmore i Williams 1982: 19/20)⁵.

⁵Denne tilnærmingen har blant annet blitt kalt “*forward mapping*” (Elmore), “*policy-sentrert tilnærming*”, “*politikk-skapernes perspektiv*” (Barrett og Fudge, alt fra Younis 1990: 5) og “*beslutningsorientert tilnærming*” (Kjellberg og Reitan 1995).

Tilnærmingen forutsetter at politikk blir formulert på toppen og omgjort til instruksjoner for de som skal iverksette politikken “på bunnen” (Younis 1990: 5). Dette er også det største problemet med tilnærmingen, den har en forutsetning om at politikkskaperne kontrollerer de ”organisatoriske, teknologiske og politiske prosessene som påvirker iverksetting og er blind for den (nyttige) innflytelsen som aktørene på det laveste nivå kan ha i gjennomføringsprosessen” (op cit: 153).

”Utgangspunktet for de fleste undersøkingane av iverksetting er at problemet er mangel på samsvar mellom sentralt utforma mål og lokal gjennomføring, og at mangelen på samsvar skuldast dårleg sentral styring og kontroll. Botemidla er då fylgjeleg også klårare mål, og meir sentral styring og kontroll”

(Offerdal 1982: 4).

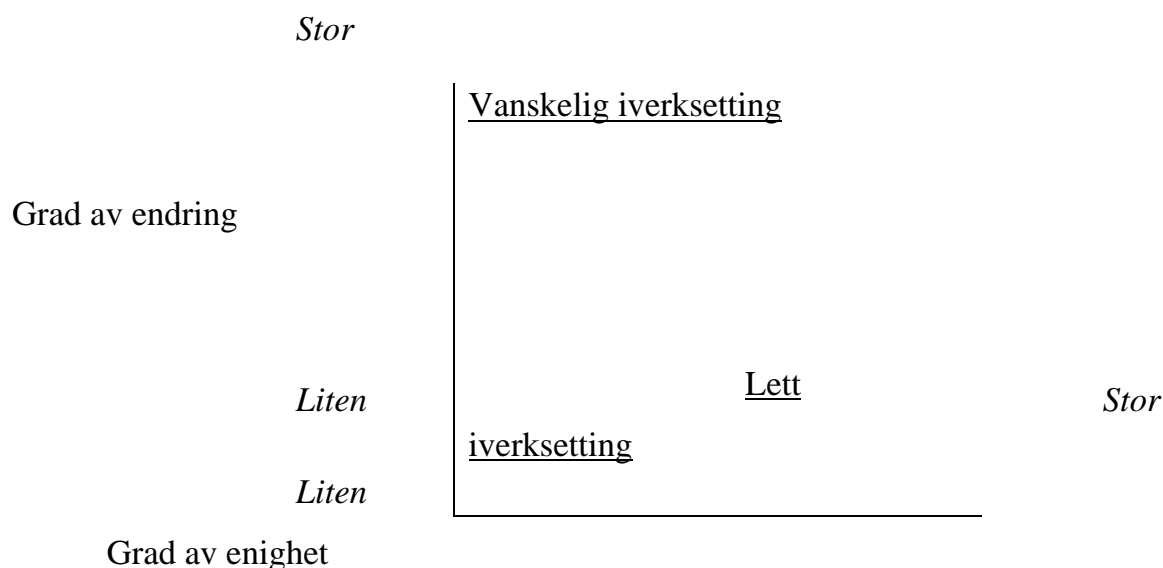
Ut fra ovenfra-ned tilnærmingene ligger ansvaret for iverksetting av overnasjonalt utformet politikk utelukkende i hendene på medlemsstatene, det er statens ansvar å sørge for at regelverket blir iverksatt (Cini 2003: 355), ved at Stortinget godtar regelverket og inkorporerer det i lovverket. Det blir i en slik tilnærming lagt stor vekt på sentral styring i gjennomføringen av offentlige tiltak, ”de søker forståelse av hvilke elementer ved iverksettingsprosessen som bidrar eller svekker virkeliggjøringen av den opprinnelige målsettingen” (Kjellberg og Reitan 1995: 139).

Mange studier om iverksetting vektlegger utforming av variabler som kan påvirke iverksettingsprosessen. Det er vanskelig, om ikke umulig, å komme med en uttømmende liste over variabler som påvirker prosessen fordi de er så varierende. I denne studien legger jeg fokus på to innflytelsesrike teoretikere, Van Meter og Van Horn, som var to av de første teoretikerne som vektla modellbygging og spesifisering av årsakssammenhenger i iverksettingsprosessen. Med utgangspunkt i deres iverksettingsmodeller drar jeg også veksler på andre studier innen denne retningen.

Van Meter og Van Horn (1975) forsøkte å utvikle et analytisk rammeverk for iverksettingsstudier, med utgangspunkt i at innholdet i en beslutning har betydning

for gjennomføringen av den (Kjellberg og Reitan 1995: 141). De ser spesielt på to sider ved tiltaket: graden av enighet om tiltaket og graden av endring som kreves i forhold til tidligere praksis. Deres hypotese er at "implementation will be most successful where only marginal change is required and goal consensus is high" (Van Meter og Van Horn 1975: 461, i Hill og Hupe 2002: 46). De fremhever måloppnåelse og graden av konflikt som preger beslutningen om et tiltak (Kjellberg og Reitan 1995: 143). Jo mer motstand det har vært mot det, jo større er sannsynligheten for at den også vil gro fram når det skal settes ut i livet⁶.

Van Meter og Van Horn tar utgangspunkt i "the policy itself" (Van Meter og Van Horn 1975: 458), hvor iverksettingsprosessen starter⁷. Iverksettingen av en politikk vil videre variere med politikkens natur. Målsetningene med politikken og kontrollen med gjennomføringen av den blir sett som avgjørende for vellykket iverksetting. De politiske omgivelsene og økonomiske forhold blir sett som viktige elementer å måle iverksetting ut fra⁸.



⁶ Van Meter og Van Horn markerer i utgangspunktet et skille mellom vedtaksfasen og gjennomføringsfasen, men de ser også sammenhengen mellom dem (Haugan 1999: 18).

⁷ I tillegg til å systematisere variablene forsøker Van Meter og Van Horn å lage en årsaksmodell som viser sammenhengen mellom disse variablene.

⁸ Van Meter og Van Horn skisserer en rekke variabler av betydning for iverksettingsprosessen. I denne studien fokuserer jeg på noen få, men sentrale variabler fra deres teori.

Figur 2.1: Trekk ved tiltaket som påvirker iverksettingen (Van Meter og Van Horn (1975) i Kjellberg og Reitan 1995: 142)

Det følger av denne teorien at iverksetting er mer sannsynlig i situasjoner som er kjennetegnet av høy grad av enighet og liten grad av endring, enn situasjoner hvor tilfellet er omvendt eller annerledes. I det videre undersøker jeg hvordan iverksettingen av Schengen-samarbeidet passer til dette. Analysen har blitt avgrenset om noen få variabler for å strukturere studien til å svare på de gitte problemstillingene. De politiske forholdene som omkranset avtalen og målsetningene som ble fremmet, er utgangspunkt for å måle betydningen av grad av enighet for tilslutningen. Endring avtalen medfører fra eksisterende politikk og betydningen av økonomiske forhold er utgangspunkt for å måle betydningen av grad av endring. Anvendelsen av avtalen blir fra denne modellen drøftet ut fra variablene endring og enighet. Variablene tar utgangspunkt i modellen til Van Meter og Van Horn, men de er blitt forenklet og endret noe for å tilpasses til formålet med denne studien.

2.2.1 Hypoteser om tilslutningen til avtalen

Intensjonen med Schengen-samarbeidet var å bygge ned den indre grensekontrollen i Europa og å utvikle kompensierende tiltak, i forkant av utviklingen som foregikk i EU (Ahnfelt og From 1996: 35). Innholdet i samarbeidet var kontroversielt fordi det utfordret de tradisjonelle ideene om nasjonalstatens enerett til utøvelse av voldsmakt, og det reiste spørsmål om forholdet til rettsikkerhet og personvern. Utviklingen har derfor skjedd gjennom en lang prosess. Det følger av teorien til Van Meter og Van Horn (1975) at iverksetting er mer sannsynlig i situasjoner kjennetegnet av liten grad av endring og stor grad av enighet, enn der tilfellet er omvendt eller annerledes. Med dette utgangspunktet ønsker jeg å undersøke hva som kan forklare at Norge valgte å bli tilsluttet samarbeidet.

Grad av enighet om avtalen

Schengen-samarbeidet fikk for alvor betydning for Norge ved årsskiftet 1994-95 (Justisdialog 1997: 1), da det ble besluttet å invitere de nordiske land til å bli observatører i samarbeidet. Dette medførte en politisk debatt om Norge burde bli tilsluttet. I følge teorien vil motstand mot en avtale øke sannsynligheten for at den vil gro fram når avtalen skal iverksettes. Ut fra dette har jeg utledet hypotese om at:

- Dersom det er enighet om tilknytning til avtalen forventer jeg at det øker sannsynligheten for at den vil bli iverksatt
- Dersom det er uenighet om tilknytning til avtalen forventer jeg at det øker sannsynligheten for brudd i iverksettingen

Sverige og Finland ble medlemmer av EU 1. januar 1995 og søkte i likhet med Danmark om å tiltre Schengen-samarbeidet. Deres medlemskap og Schengens innlemmelse i EU i 1997 ville få betydning for Norge, blant annet i forhold til grensekontroller. Norges forhold til EU kan derfor ha hatt betydning for avtaleinngåelsen. Min hypotese vil ut fra dette være at:

- Dersom det er enighet om Norge og avtalens forhold til EU forventer jeg at det øker sannsynligheten for at den vil bli iverksatt
- Dersom det er uenighet om Norge og avtalens forhold til EU forventer jeg at det øker sannsynligheten for brudd i iverksettingen

På bakgrunn av de politiske forholdene på avtaletidspunktet undersøker jeg videre hvilke politiske målsetninger som hadde betydning for avtaleinngåelsen. Ut fra teorien er enighet om klare målsetninger betydningsfullt for iverksettingen, dette vil derfor gjenspeile målsetningenes betydning for tilslutningen til samarbeidet. Jeg har utledet hypotese om at:

- Dersom det er enighet om de politiske målsetningene bak samarbeidet forventer jeg at det øker sannsynligheten for at den vil bli iverksatt

- Dersom det er uenighet om de politiske målsetningene forventer jeg at det øker sannsynligheten for brudd i iverksettingen

Grad av endring med avtalen

Schengen-avtalen var en kontroversiell avtale, selv om utviklingen siden 1970-tallet har gått mot stadig tettere internasjonalt samarbeid. Spørsmålet er derfor om tilslutning til samarbeidet innebar store endringer fra dagens praksis. Ut fra den teoretiske tilnærmingen vil en avtale som ikke medfører store endringer i eksisterende praksis ha større mulighet for å bli vellykket iverksatt enn dersom tilfellet er omvendt. Min hypotese vil derfor være at:

- Dersom iverksettingen representerer en videreutvikling av et eksisterende samarbeid forventer jeg at det øker sannsynligheten for at den vil bli iverksatt
- Dersom den ikke representerer en videreutvikling forventer jeg at det øker sannsynligheten for brudd i iverksettingen

Til slutt undersøker jeg ressurstilgangens betydning for avtaleinngåelsen. Vurderinger av kostnader og fordeler vil stå i fokus (Underdal 1998: 8). Det er et spørsmål om Norges gevinst ved medlemskap ble veid opp mot, og ansett som bedre enn, dersom Norge hadde valgt å bli stående på utsiden av samarbeidet. Min hypotese vil være at:

- Dersom deltakelse i samarbeidet medfører små kostnader forventer jeg at det øker sannsynligheten for at avtalen vil bli iverksatt
- Dersom deltakelse medfører store kostnader forventer jeg at det øker sannsynligheten for brudd i iverksettingen

I hvilken grad disse hypotesene samsvarer med empiriske funn vil bli drøftet i kapittel 5. For å undersøke hvordan avtalen har blitt anvendt av forvaltningen som har ansvar for iverksetting benytter jeg meg av begge de teoretiske tilnærmingene med utgangspunkt i nedenfra-opp tilnærmingen.

2.3 Nedenfra – opp tilnærming til iverksetting.

Denne retningen vokste frem som en kritikk mot ”top-downerne”. Den deler oppfatningen om at politikkskaperne har sterk interesse av å påvirke iverksettingsprosessen og utfallet av politiske beslutninger, men setter spørsmålstegn ved de urealistiske forutsetningene om den lovgivende og administrative prosessen (Palumbo og Harder 1981: x). I denne tilnærmingen settes det ikke et skarpt skille mellom politikk og administrasjon, men hele iverksettingsprosessen blir satt i fokus. Teoretikerne innen tilnærmingen mente at oppmerksomheten som ble gitt rundt samsvaret mellom intensjon og praksis ikke var så avgjørende, de mente at det er den faktiske adferden på det nederste trinnet som viser behovet for politikken (Elmore 1982, i Knill 1998: 21), og at dette burde settes i fokus. Tilnærmingen har individet i organisasjonen som sitt utgangspunkt (Younis 1990: 8). Disse individene har blitt kalt ”street-level-bureaucrats” (Lipsky 1980) fordi det er de som har direkte kontakt med offentligheten og som skal ta beslutninger om folks liv på daglig basis⁹. Antagelsen her er at aktører i underliggende etater og utøvende myndigheter er like viktige som de som har utviklet reglene og fått dem implementert i det nasjonale regelverket (Cini 2003: 355). Denne modellen utviklet seg først som en kritikk mot ovenfra-ned tilnærmingen, men oppmerksomheten var fremdeles rundt det å finne de faktorer som påvirket iverksettingsprosessen.

I følge blant annet Barrett og Fudge (1981) og John (1998) tar veldig mye eksisterende litteratur utgangspunkt i et ovenfra-ned perspektiv. Nedenfra-opp teoretikerne kritiserer dette ved å si at fremhevelsen av ”klare og konsistente politiske mål” er en feiltakelse (Sabatier 1986: 29). Erfaring viser at veldig få programmer oppfyller dette kriteriet, i stedet inkorporerer de fleste en mengde av delvis motstridende mål. En annen stor feil er at de starter med et sentralt beslutningstakerperspektiv, og overser andre aktører. På denne måten overser man viktige initiativ fra

⁹ Det er denne tilnærmingen som hos Elmore kalles ”backward- mapping” og ”prosessorientert tilnærming” hos Kjellberg og Reitan (1995).

andre deler av organisasjonen, fra det private eller fra "bakkenivå" iverksetterne som også kan ha stor betydning for iverksettingen. En tredje kritikk går på at modellen er vanskelig å bruke hvor det ikke er noen dominerende politikk, men mange forskjellige direktiver og aktører (ibid: 30).

Elmore (1982) snakker om "forward-" og backward-mapping" som betegnelser på iverksettelsesperspektivene. Backward-mapping er hans betegnelse på nedenfra-opp tilnærmingen, og han beskriver prosessen med at den starter med "a concret statement of behaviour that creates the occasion for a policy decision"(Younis 1990: 9).

Logikken i denne tilnærmingen er omvendt av i den forrige. Den begynner ikke på toppen av iverksettelsesprosessen, men på det nederst mulige trinnet. Den begynner ikke med intensjoner, men med den faktiske adferden på det nederste nivået som genererer behovet for politikken. Bare etter at denne adferden er beskrevet kan man prøve å sette fram et mål. Man går deretter oppover i nivåene igjen og spør hvilken mulighet enheten har til å påvirke adferden som er målet med politikken og hvilke ressurser den trenger for å kunne ha den effekten.

En del lovgivning på europeisk nivå blir ikke suksessfullt iverksatt i medlemsstatene. Et av problemene med effektiv iverksetting av europeisk lovgivning kan være den nasjonale forvaltningens innflytelse, fordi iverksettingen praktisk og formelt tilligger medlemsstatenes forvaltning (Knill 1998: x). I denne tilnærmingen blir problemene løst av de som har nærmest kontakt med det. Implikasjonene er at politikkskaperne ikke burde prøve å utøve kontroll, i stedet burde de aktivisere menneskelige ressurser, og la de som iverksetter bruke sin profesjonelle erfaring (Elmore 1978: 605 i Younis: 9). Jo nærmere man er til kilden til problemet, jo større er ens mulighet til å ha innflytelse over det (Elmore i Williams 1982: 21).

Nedenfra-opp perspektivet fokuserer også på i hvilken grad forvaltningens verdigrunnlag har betydning for anvendelsen av regelverket. Sabatier og Jenkins-Smith's artikkel om "Advocacy coalition framework" (Sabatier 1999: 121f)¹⁰ bruker

¹⁰ Denne tilnærmingen tar sikte på å skape en syntese mellom det beste fra ovenfra-ned og nedenfra-opp tilnærmingen. Formålet i denne studien er å benytte deres fokus på stabilitet og endring.

endringer i verdigrunnlag som utgangspunkt for å undersøke iverksetting. Endring i kjerneverdier innebærer at politikken berører de mest grunnleggende verdiene i forvaltningen. Det andre er endring i politiske verdier, som innebærer at det kreves endringer rundt kjerneverdier, men at disse ikke blir utfordret i seg selv. Iverksetting vil kreve substansielle, men ingen ”fundamentale” reformer (Knill 1998: 8). Sekundære aspekter innebærer at statene kan fortsette med de eksisterende forvaltningsrutinene for å iverksette (Knill 1998: 7f).

Det følger av denne tilnærmingen til iverksetting at de administrative aktørene som skal gjennomføre avtalen og verdigrunnlaget i forvaltningen er betydningsfullt for iverksettingen. I det videre vil jeg undersøke hvordan denne tilnærmingen kan bidra til å forklare anvendelsen av SIS.

2.3.1 Hypoteser om anvendelsen av avtalen.

I tillegg til å undersøke hvorfor Norge ble tilsluttet Schengen-samarbeidet vil jeg undersøke hvordan iverksettingen foregår, på bakgrunn av iverksettingstilnærmingenes fokus på at en avtale ikke nødvendigvis blir vellykket iverksatt selv om den er vedtatt og inkorporert i lovverket. For å undersøke dette tar jeg utgangspunkt i en liten del av Schengen-samarbeidet, SIS. Ut fra de teoretiske tilnærmingene kan både myndighetene og de administrative aktørenes holdninger påvirke gjennomføringen av avtalen. Jeg undersøker derfor hvordan disse tilnærmingene kan bidra til å forklare anvendelsen av SIS.

Hypoteser ut fra ovenfra-ned perspektivet

Ut fra et ovenfra-ned perspektiv forventes det at de politiske målsetningene vil være førende for den videre iverksettingen. Ut fra dette perspektivet blir målene satt av myndighetene og deretter ført nedover i forvaltningen (Sabatier 1986: 22). Jeg undersøker derfor i hvilken grad forvaltningens arbeid med iverksetting av SIS gjenspeiler de politiske målsetningene, og har ut fra dette utledet hypotese om at:

- Dersom de politiske målsetningene gjenspeiles i forvaltningens anvendelse forventer jeg at det øker sannsynligheten for at iverksetting skjer uproblematisk
- Dersom målsetningene ikke gjenspeiles i anvendelsen forventer jeg at det øker sannsynligheten for at iverksettingen vil være problematisk

Dersom en avtale medfører store organisasjonsendringer er det mindre sannsynlig at den vil bli vellykket gjennomført i praksis enn dersom den ikke gjør det (Van Meter og Van Horn 1975: 458). Ut fra ovenfra-ned tilnærmingen er det myndighetene som bestemmer om og hvordan en politikk skal gjennomføres, og dette blir ført hierarkisk nedover i forvaltningen. Schengen-samarbeidet innebar at forvaltningen måtte forholde seg til en del endringer i det den er den største internasjonale avtalen Norge er en del av. Min hypotese er at:

- Dersom iverksetting medfører små organisasjonsendringer forventer jeg at det vil øke sannsynligheten for at iverksetting vil skje uproblematisk
- Dersom avtalen medfører store organisasjonsendringer forventer jeg at det vil øke sannsynligheten for at iverksettingen vil være problematisk

Hypoteser ut fra nedenfra-opp perspektivet

Ut fra en nedenfra-opp tilnærming settes fokuset på behovet for politikken (Younis 1990: 9), det er viktig at de som skal anvende regelverket har forståelse og behov for politikken, slik at de kan påvirke målet med den. De endringer et nytt regelverk representerer fra det eksisterende kan gjøre at de ansatte utvikler egen praksis og går bort fra de opprinnelige intensjonene. Min hypotese vil ut fra dette perspektivet være:

- Dersom forvaltningen har utarbeidet rutiner for anvendelse av SIS forventer jeg at det vil øke sannsynligheten for at iverksetting vil være uproblematisk
- Dersom forvaltningen ikke har utarbeidet rutiner for anvendelse forventer jeg at det vil øke sannsynligheten for at iverksetting vil være problematisk

Videre undersøker jeg i hvilken grad forvaltningens verdigrunnlag har hatt betydning for anvendelsen av regelverket. SIS var et kontroversielt datasystem, blant annet i forhold til betydningen det kunne få for ivaretagelse av den enkeltes personvern og rettssikkerhet. Den teoretiske tilnærmingen vektlegger endringer i verdigrunnlaget som betydningsfullt for iverksetting (Knill1998: 7f). Ut fra dette er min hypotese:

- Dersom iverksetting av SIS er i tråd med forvaltningens verdigrunnlag forventer jeg at det vil øke sannsynligheten for at iverksetting vil være uproblematisk
- Dersom iverksetting av SIS ikke er i tråd med forvaltningens verdigrunnlag forventer jeg at det vil øke sannsynligheten for at iverksetting vil være vanskelig

3. Metodisk tilnærming

3.1 Formål med studien

Jeg foretar i denne studien en analyse av iverksettingen av Schengen-samarbeidet i Norge, og undersøker hvilke faktorer som kan ligge til grunn for at Norge ble tilsluttet Schengen-samarbeidet og anvendelsen av SIS i Norge. Formålet med studien er å studere en iverksettingsprosess, dette tilsa at det mest aktuelle for meg ville være å skrive et case-studie som bygger på bruk av et kvalitativt undersøkelsesopplegg.

Studier av iverksetting forbindes ofte med komplekse og uoversiktlige organisasjonsprosesser (Sabatier 1999: 3). Det sier seg derfor ikke selv hva som er relevant empirisk materiale, eller hvordan dette bør avgrenses, derfor har jeg prøvd å gjøre noen grep for å gjøre studien oversiktlig, og hindre enkelte fallgruver.

3.2 Kvalitative studier

Det er vanlig å skille mellom to former for metodisk fremgangsmåte, kvalitativ og kvantitativ. Jeg ønsker å undersøke de faktorene som fører til samarbeid og iverksetting, og en kvalitativ tilnærming basert på nære forhold til kildene vil gi de beste mulighetene til å finne svar på dette (Grønmo 1996: 83). Denne metoden er å foretrekke der det ikke går an å kontrollere for alle relevante variabler gjennom et eksperimentelt oppsett (Bergh 2000: 19). Iverksettingsprosesser er som nevnt ofte store og uoversiktlige, og forskjellige faktorer kan ha varierende innflytelse i forskjellige prosesser. En kvalitativ fremgangsmåte kan bidra til å finne faktorer som gir relevante svar på problemstillingen. Den viktigste begrensningen med kvalitativ metode er at en slik undersøkelse er vanskelig å gjenta, og at det er problematisk å sammenlikne resultater på tvers av forskjellige organisatoriske sammenhenger

(Andersen 1997: 30). Det kan vanskelig foretas vitenskapelig holdbare generaliseringer, mitt siktemål vil derfor ikke være å generalisere fra denne iverksettingsprosessen til noen andre, men å avdekke faktorer som har gjort seg gjeldende i dette tilfellet.

Denne studien dreier seg om en studie av et enkeltfenomen, og vil derfor være et case-studie (Yin 1994:13). Et case-studie forstås her som en empirisk undersøkelse der en er interessert i et samtidig fenomen i dets naturlige omgivelser. Dette er anvendelig hvor man spør spørsmål av typen hvordan og hvorfor, hvorfor ble Norge med i Schengen-samarbeidet og hvordan har regelverket blitt iverksatt? Denne studien vil også kjennetegnes av at det er et teoretisk fortolkende case-studie, det kan ses som et eksempel på en klasse av fenomener det allerede eksisterer en viss kunnskap om (Andersen 1997: 68). De kjennetegnes av at de bruker ”begreper og teoretiske sammenhenger til å oppsummere eller strukturere et empirisk materiale” (ibid: 69). Denne studien omhandler forholdet mellom utarbeiding av overnasjonal/mellomnasjonal politikk som skal iverksettes i de enkelte statene. Den føyer seg således inn i en lang rekke studier som ser på hvordan iverksetting av EU-regelverk skjer i medlemsstatene og i Norge.

3.3 Skriftlige kilder

Beslutningsprosessen bak vedtak om iverksetting av Schengen-samarbeidet foregikk fra årsskiftet 1994/1995, og frem til avtalen var et faktum i 1999. For å undersøke årsaker til at Norge valgte å bli tilsluttet Schengen-samarbeidet har dokumenter om forhandlingene til og opprettelsen av Schengen-samarbeidet utgjort det vesentlige kildematerialet. Dette dreier seg i hovedsak om regjerings- og stortingsforhandlingene som førte fram til samarbeidsavtalen¹¹, den institusjonelle

¹¹ St. Prp. Nr. 42 (1996-97) om samtykke til ratifikasjon av samarbeidsavtale av 19. desember 1996 mellom partene i Schengenavtalen og Schengenkonvensjonen, og Island og Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser

avtalen for anvendelse av samarbeidsavtalen¹² og lov om SIS¹³. I tillegg har regelverket knyttet til politisamarbeid og Schengen-samarbeidet vært viktig. Blant annet har samarbeidet krevd endringer i utlendingsloven, utleveringsloven, straffeloven og politiloven (Ot. Prp. Nr. 56 (1998-99), kp. 3, jf. St. prp. Nr. 42 (1996-97)). Et medlemskap i Schengen innebærer godkjenning av Schengen acquis, det vil si alt regelverket som foreligger på avtaletidspunktet, og har også vært kildemateriale. Ved å benytte meg av dette materialet har jeg fått oversikt over de aktuelle problemstillingene under forhandlingene om medlemskap og prosessens gang. Ved å benytte meg av så mange offentlige dokumenter som mulig har jeg opparbeidet meg kunnskaper om forskjellige sider ved prosessen og avtalen.

Jeg har også benyttet meg av internett for å tilegne meg informasjon om samarbeidet. Denne informasjonen er mindre sikker og kan være mindre etterprøvbare enn annen informasjon, for å bøte på dette problemet har jeg i størst mulig grad benyttet informasjon utgitt fra forvaltningsorganer og faglige nettsider.

Avgrensning av innsamling av det empiriske materialet har vært problematisk i forhold til hvilke dokumenter som er relevante og hvordan de svarer på den gitte problemstillingen. Spørsmålet er om tilgang til andre opplysninger kunne gi andre eller bedre svar på problemstillingen. Det eksisterer begrenset materiale om Schengen-avtalen i Norge, dette kan være fordi avtalen er ung og ikke har vært mye i offentligheten etter at den ble vedtatt. Jeg har tatt utgangspunkt i de offentlige publikasjoner som ligger til grunn for den norske avtalen om Schengen-tilknytning. Ved å benytte meg av flest mulig tilgjengelige kilder mener jeg at jeg har fått et godt og bredt bilde av prosessen. Undersøkelsen om anvendelsen av avtalen vil bygge på disse dokumentene i tillegg til intervjuer.

¹² St. Prp. Nr. 50 (1998-99) Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket

¹³ Ot. Prp. Nr. 56 (1998-99). Om lov om Schengen informasjonssystem (SIS) og lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover som følge av Schengensamarbeidet, Lov 16. juli 1999, nr. 66 om Schengen Informasjons System, iverksatt 1.1.2001 (Lovdata)

3.4 Muntlige kilder

Det finnes lite informasjon om hvordan Schengen-avtalen fungerer, jeg har derfor benyttet meg av intervjuing for å undersøke aktørenes arbeid med systemet. Til sammen har jeg foretatt fem intervjuer. Jeg har gjennomført et intervju med en representant som arbeider med SIS hos de organene som hovedsakelig arbeider med iverksetting av det, samt et med en person som var involvert under oppstarten av systemet. Intervjuene ble foretatt i løpet av høsten 2004. Jeg har benyttet meg av uformell intervjuing (Grønmo 1996: 78) som vil si samtaler mellom meg og informantene. Hvert av intervjuene foregikk i cirka en time, og båndopptaker ble benyttet i alle med unntak av et. For å gjennomføre intervjuene benyttet jeg meg av en intervjuguide med fastsatte temaer og en del spørsmål, men hvor informanten likevel stod fritt til å snakke innenfor disse temaene. Jeg tilpasset intervjuguiden til hvert intervju, fordi informantene spiller forskjellige roller i forhold til anvendelsen av regelverket. Dette gir store muligheter til å få svar på det spørsmål som reises, men det kan samtidig føre til at det blir vanskelig å sammenlikne svarene fra ulike informanter (Grønmo 1996: 88). Flest mulig like spørsmålsformuleringer ble derfor benyttet. Ved hjelp av intervjuer har jeg ønsket å undersøke de forskjellige aktørenes betydning for iverksettingen av regelverket. Formålet har vært å få en forståelse av prosessene rundt iverksettingen, og å gi meg et bilde av den iverksettingen som har foregått til nå.

3.5 Validitet

Spørsmålet er videre om opplysningene er egnet til å svare på problemstillingen. Dette avhenger av kildenes validitet og reliabilitet.

Dataenes validitet kjennetegnes av hvor godt de operasjonelle variablene samsvarer med de teoretiske, det er således et spørsmål om dataenes relevans for problemstillingen. Begreper og teorier bør ikke være mer generelle enn det som

kreves for å kunne organisere den empiriske variasjonen (Andersen 1997: 70). I iverksettingsstudier finnes et overveldende antall variabler som kan bidra til å forklare prosessen. I denne studien har jeg tatt utgangspunkt i noen kjente teoretiske tilnærminger og bygger funnene på sentrale faktorer fra disse. Jeg har konkretisert og forenklet faktorene og tilpasset disse til min studie på en måte som jeg mener svarer til kjernen i teoriene og er relevante for å svare på problemstillingene. I kvalitative analyser er det vanlig med begreper som ”kan danne grunnlag for kategorier som det kvalitative datamaterialet kan systematiseres i forhold til” (Grønmo 1996: 94). Problemet med dette kan være at det kan være vanskelig å få med seg alle elementene i prosessen, slik at noe kan ha blitt oversett.

Et vanskelig spørsmål er hvordan man kan måle iverksetting. Hva er kriterier for å si at iverksettingen er vellykket eller ikke? Det er lett å overdrive betydningen av de prosesser som fører fram til et bestemt utfall (Andersen 1997: 92). En faktor trenger ikke være en tilstrekkelig betingelse for å finne en årsakssammenheng. Det vil ofte foreligge muligheter for både samspill og multikausalitet (ibid). Et utfall kan bli forårsaket av en kombinasjon av ulike variabler. For å bøte på dette problemet har jeg benyttet meg av ulike kilder i det empiriske materialet. Dette dreier seg om offentlige utredninger og dokumenter og andre dokumenter som kan belyse det arbeidet som er gjort med Schengen-avtalen. På denne måten søker jeg å ikke utelukke variabler som kan være viktige for å svare på oppgavens problemstilling. Ved å benytte meg av både skriftlige og muntlige kilder søker jeg også å øke validiteten ved datamaterialet.

Et annet viktig aspekt er tidspunktet for måling av iverksetting. Blir studien gjennomført kort tid etter at iverksettingen er skjedd, er det usikkert om den reelle iverksettingen måles. Iverksettingen av Schengen og SIS skjedde i 2001 og intervjuene ble foretatt høsten 2004, nesten tre år etter iverksettingen.

Forvaltningsorganene skulle derfor hatt nok tid til å innarbeide systemet i sine rutiner til dette tidspunktet. Samtidig er ikke studien gjort lenge etter iverksettingen, dette gjør sannsynligheten for målforskyvning bort fra systemets opprinnelige intensjoner mindre. Alle informantene arbeidet også i de samme etatene før iverksettingen av avtalen og nå, dette øker muligheten for å gjengi informasjon nøyaktig.

3.6 Reliabilitet

Høy reliabilitet er nødvendig for at dataene skal ha høy validitet og innebærer at dataene er samlet inn og behandlet på en nøyaktig måte (Hellevik 1999: 52). Dette innebærer at man må velge data som er mest mulig pålitelige og nøyaktige.

For å undersøke årsaker til at Norge ble tilsluttet Schengen-samarbeidet benyttet jeg meg av skriftlige, publiserte dokumenter. Disse kildene må anses å ha høy etterprøvbarhet og troverdighet. Reliabilitetsproblemene vil snarere knytte seg til bruk av intervjuer.

Under arbeidet har jeg vært bevisst at det finnes flere problemer i forbindelse med å bruke intervjuing som metode. For det første kan mine holdninger og min innfallsvinkel til temaet påvirke informanten. For å bøte på dette problemet ble det benyttet en del fastsatte spørsmål som ble stilt til alle. Spørsmålene bygget også på de teoretiske tilnærmingene, slik at det åpnet for flere svar på samme tema. Et annet problem kan være holdningene til de som blir intervjuet. Ved bare å gjøre et fåtall intervjuer slik tilfellet var i denne studien, øker muligheten for at informantene ikke er representative for temaet. De spørsmål jeg presenterte var tilpasset den enkelte informants egne forutsetninger og premisser (ibid). En representant for hvert av de organene som iverksetter og har tilsyn med Schengen/SIS ble intervjuet. I POD intervjuet jeg en som jobbet med etableringen av Schengen, og en som arbeider med det i dag. Ved at jeg benyttet meg av felles spørsmålsformuleringer økte mulighetene for å avdekke forskjellige eller felles oppfatninger. Jeg ga også rom for tilleggs- og oppfølgingsspørsmål som dukket opp.

Et annet problem er selvrepresentasjon. I denne studien fungerer de ansatte som informanter om seg selv. Spørsmålet er hvordan jeg skal forholde meg til deres virkelighetsforståelse, ved at aktørene selv forteller om sine opplevelser med regelverket vil dette kunne prege funnene. De ansatte kan for eksempel ha interesse av å fortelle at systemet fungerer bedre eller dårligere enn sine intensjoner. Studien

kan ha blitt noe farget av at informantene forteller sin egen ”historie” om hvordan systemet fungerer.

Det kan også forekomme misforståelser mellom meg og informantene, slik at fremstillingen ikke representerer det som ble sagt. Jeg benyttet meg av diktafon under de fleste intervjuene, slik at jeg kunne avspille disse senere. Der hvor diktafon ikke ble benyttet skrev jeg ned så mye som mulig under intervjuet og også etter at dette var avsluttet. Jeg har også vært i kontakt med informantene via e-post i etterkant der hvor jeg har vært i tvil og informantene har blitt gitt muligheten til å kommentere de deler av studien hvor de har bidratt.

Etter at intervjuene var avsluttet skrev jeg dem ut. Først skrev jeg hele intervjuet ned etter hva som ble sagt, deretter kategoriserte jeg dem etter forskjellige tema. Formålet med dette var å gjøre dem mer håndterlig for en analyse.

Samlet sett vurderer jeg dataenes validitet og reliabilitet som tilfredsstillende, med mulighet til å måle det jeg ønsker å måle, ut fra tiden til rådighet og det kildematerialet som finnes om temaet. Likevel har jeg under hele prosessen vært bevisst de ulempene intervjuing og bruk av offentlige dokumenter kan innebære.

4. Schengen-samarbeidet

For å kunne få en forståelse av fremveksten av Schengen-samarbeidet og Norges deltakelse er det nødvendig å se det politisamarbeidet som preger Norge og Europa i dag i en større kontekst, det er ikke noe nytt som ble oppfunnet med denne avtalen. Bekjempelse av kriminalitet over landegrensene er ikke et enkelt område av internasjonal politikk. Nasjonal selvbestemmelsesrett og grensekontroll mot andre lands borgere har vært et sentralt aspekt ved ulike lands suverenitetsutøvelse (Brochmann 1997: 13). Legitimitet blir derfor et vanskelig spørsmål, og kjernen i konflikten dreier seg om hensyn til effektiv kriminalitetsbekjempelse på den ene siden, og en rettslig basis og rettssikkerhet i befolkningen på den andre siden. Jeg ser i dette kapitlet på bakgrunnen for og utviklingen av Schengen-samarbeidet i Norge og Europa, i tillegg til innholdet i samarbeidet.

4.1 Utviklingen av Schengen-samarbeidet

Schengen-avtalen ble opprettet den 14. juni 1985 som en avtale mellom Belgia, Frankrike, Luxembourg, Nederland og Tyskland. Samarbeidet ble opprettet på grunnlag av et ønske om en ”avtale om gradvis oppheving av kontroll på de felles grensene” (Eskeland 1997: 16). Schengen-avtalen legger til rette for et reisefrihetsområde innen avtalens grenser og samtidig for bedre bekjempelse av internasjonal kriminalitet. For å sikre et bedre og mer effektivt samarbeid landene i mellom, forsterkes kontrollen med de ytre grensene. Det var en konkurrerende prosess til det som foregikk innenfor EU (den Boer 1998 i Ahnfeldt og From 1996: 21), målet var å bygge ned grensekontrollen i forkant av utviklingen der. Grunnen til dette var uenighet om fri bevegelse for personer hvor oppheving av grensekontroll har vært et kontroversielt tema. Storbritannia, Irland og Danmark var ikke enig i målsettingen om fri bevegelighet for alle personer og mente dette ikke kunne gjelde personer fra land utenfor EU. Deltakerlandene mente at de handlet i samsvar med

EUs målsetning, og at de tok på seg en oppgave for at fri bevegelse for personer skulle kunne realiseres for hele EU-området på lengre sikt (ibid: 35).

Schengen-konvensjonen¹⁴ ble underskrevet 19. juni 1990 og gir regler om det rettslige grunnlaget og den praktiske gjennomføringen av samarbeidet. Konvensjonen trådte i kraft 26. mars 1995 og gjaldt da Frankrike, Tyskland, Belgia, Nederland, Luxembourg, Spania og Portugal. I dag er alle medlemslandene i EU (før utvidelsen 1. mai 2004) unntatt Storbritannia og Irland, men i tillegg Norge og Island medlemmer av samarbeidet.

Maastrichttraktaten medførte de første tilnærmingene mot å gjøre Schengen-samarbeidet til en integrert del av EU. Traktaten ble opprettet i 1991 og trådte i kraft fra 1. november 1993. Med dette ble EU endret til dagens form med sin organisering i tre søyler, EF-søylen¹⁵, søylen for felles utenriks – og sikkerhetspolitikk og søylen for justis- og innenrikspolitikk, hvor Schengen-samarbeidet befinner seg. EF-søylen skiller seg fra de andre to søylene fordi samarbeidet her er overstatlig, mens det under de to andre er mellomstatlig. Dette innebærer at medlemsstatene har beslutningsmyndighet, domstolen har ingen rolle og kommisjonen og parlamentet har bare rådgivende funksjoner (Claes og Førland 1998:105).

EUs traktatgrunnlag ble etter Maastricht revidert og munnet ut i Amsterdam-traktaten i 1997 (i kraft fra 1. mai 1999), hvor det blant annet ble besluttet at Schengen-samarbeidet skulle integreres i EU og at bare EU-land kan tiltre det. Med Amsterdam-traktaten tok man et steg over i overnasjonal retning for Schengen-samarbeidet, ved å overføre store deler av samarbeidet til første søyle. Politisamarbeidet ble imidlertid værende under tredje søyle (justis- og innenrikspolitikk).

¹⁴ Konvensjon om gjennomføring av Schengen-avtalen av 14. juni 1985 mellom regjeringene for statene i den økonomiske union Benelux, forbundsrepublikken Tyskland og republikken Frankrike om gradvis avskaffelse av kontrollen på de felles grenser (Konvensjonen), tilgjengelig på <http://odin.dep.no/jd/norsk/publ/stprp/012005-030003/ved002-bn.html> (14.9.04).

4.2 Europeisk politisamarbeid

Politisamarbeid har tradisjonelt vært et nasjonalstatlig anliggende knyttet til nasjonenes selvbestemmelsesrett. Det europeiske politisamarbeidet som fungerer i dag er et skritt i retning bort fra denne tankegangen. Opprettelsen av det første europeiske politisamarbeidsorganet TREVI i 1975, hadde sin begrunnelse i bekjempelse av den terrorbølgen som preget landene på begynnelsen av 1970-tallet (Ahnfelt og From 1996: 35), i tillegg skyldtes interessen økt narkotikakriminalitet, økende internasjonalisering, økonomisk samhandling og mobilitet (ibid). En kan derfor si at EU-landenes satsing på politisamarbeid startet i 1975. Det skulle i første rekke være et politisk forum hvor EU-landenes justis- og innenriksministere kunne konsultere hverandre om terrorspørsmål (Ahnfelt og From 1996: 19), men ble snart utviklet til et mer generelt politisamarbeid. TREVI sine ansvarsoppgaver ble utviklet fram til opprettelsen av Maastrichttraktaten i 1993 hvor politisamarbeid ble inkorporert i EUs institusjoner.

4.3 Nordisk politisamarbeid

Det institusjonelle nordiske politisamarbeidet startet allerede i 1952, med etableringen av det nordiske råd (Nordisk ministerråd 2003: 28), og bestod tidligere av uformelle løsninger. Den nordiske samarbeidstradisjonen har vært preget av sterke nasjonalstater og mange, relativt svake relasjoner (Olsen og Sverdrup 1998: 17). Dette gjenspeiles også i samarbeidsformene, ved at det er få bindende regelverk, det er ingen overnasjonal bindende autoritet, det er spredt møtevirksomhet og begrensede felles ressurser (ibid). Det nordiske samarbeidet består av to hovedelementer, passfrihetsprotokollen av 22. mai 1954 (Den nordiske passunion) og passkontrolloverenskomsten (POK).

¹⁵ Omfatter Kull- og stålfelleskapet, Euratom, saksfeltene tidligere under EEC (EF), pengeunionen (Claes og Førland 1998:

I tillegg har man hatt en politisamarbeidsavtale siden 1972, og fra 1980-tallet utviklet det seg et mer strategisk rettet samarbeid mellom politi- og tollmyndighetene for å forsterke innsatsen mot narkotika (PTN-samarbeidet) (Ahnfelt og From 1996: 57). Politisamarbeidsavtalen tok sikte på å regulere en rekke spørsmål i tilknytning til det praktiske samarbeid mellom politi- og påtalemyndighet i de nordiske land (St. meld. Nr. 18 (1999-2000), pkt. 4.1.2). Det nordiske samarbeidet ble frem til 2. september 2002 regulert av avtalen fra 1972, men ble da erstattet av en ny samarbeidsavtale mellom de nordiske land¹⁶.

For Norge og de andre nordiske landene har det alltid vært prioritert å sikre et godt samarbeid landene i mellom, også på politisamarbeidsområdet. ”Samordnet respons på EU-regulering må understøttes sterkt for at forsvare og utvikle nordisk rettslighet i praksis” (Nordisk ministerråd 2003: 34). De senere årene har samarbeidet blitt formalisert i større grad enn tidligere, noe som blant annet kan skyldes økt behov for kriminalitetsbekjempelse over landegrensene. Schengen-samarbeidet innebærer enda et skritt i retning av et tettere samarbeid, både på nordisk og europeisk nivå.

4.4 Schengen-samarbeidets innhold

Schengen-konvensjonen innebærer regler om grensekontroll på indre og ytre grenser, visum-, asyl-, flyktning-, og innvandringssamarbeid, rettslig samarbeid, politisamarbeid og strafferettslig samarbeid. Jeg gjennomgår her innholdet i samarbeidsavtalen som knytter Norge til Schengen-samarbeidet, Schengen-konvensjonens bestemmelser om politisamarbeid og personvern, og innholdet i lov om SIS.

105).

¹⁶ <http://www.politi.no/tema/nordisk.shtml> (1.4.05)

4.4.1 Innholdet i samarbeidsavtalen

Norge er assosiert medlem i Schengen-samarbeidet, det er utviklet en egen avtale med Schengen-landene (samarbeidsavtalen). Dette skyldes at bare EU-medlemmer kan være medlemmer. Norge er bare medlem av det mellomstatlige samarbeidet, det innebærer i dag politisamarbeid, rettssamarbeid og grensesamarbeid. Jeg har her en kort fremstilling av utviklingen av avtalen og hovedinnholdet i den.

Ved undertegnelse av Schengen-avtalen ble Norge knyttet til Schengen acquis, det vil si alt regelverket som var utviklet frem til dette punkt. Samarbeidsavtalen bygger derfor på Schengen-konvensjonen og det gjeldende Schengen-regelverket ved avtaleinngåelsen, og i henhold til samarbeidsavtalen deltar Norge i den videre utviklingen på de områder som bygger videre på Schengen-regelverket. Dette gjelder hele politisamarbeidet (St. meld. 18 (1999-00) pkt 8.2).

Da Schengen-samarbeidet ble underlagt EU ble det nødvendig for Norge og Island å fremforhandle en ny avtale for å fortsette samarbeidet også etter integreringen i EU. Denne avtalen ble ratifisert 26. april 1999, og omhandler de institusjonelle løsningene¹⁷ for anvendelse av samarbeidsavtalen. Det var under forhandlingene en forutsetning at samarbeidsavtalen skulle foregå utenfor EUs ramme, et nytt institusjonelt avtalegrunnlag måtte derfor utvikles. Denne avtalen erstattet den gamle samarbeidsavtalen, men vil i den videre fremstillingen omtales ved samme navn.

Etter art.1 i avtalen skal bestemmelsene i Schengen-regelverket som kommer til anvendelse for de områder Norge er tilknyttet gjennomføres og anvendes av Island og Norge. Det skal opprettes et fellesorgan med representanter fra Islands og Norges regjering, og av medlemmene av Rådet og Europakommisjonen som skal ta opp alle saker for å ”sikre at Islands og Norges saker tas behørig opp” (art. 4). Norge og Island vil i fellesorganet ha anledning til å ”komme med forslag”, men det er

¹⁷ St. Prp. Nr. 50 (1998-99), Avtale inngått mellom Rådet for den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket

Kommisjonen eller EU sine medlemsland som fremmer forslag eller vedtar rettsakter, i praksis innebærer dette at Norge er med i alle fora unntatt beslutningsforaen. Når nytt regelverk utformes ”skal Kommisjonen uformelt søke råd fra eksperter fra Island og Norge”, men ”Island og Norge skal på selvstendig grunnlag avgjøre om de skal godta innholdet og innarbeide det i sin interne rett”¹⁸.

Island og Norge skal hvert år fremlegge rapporter til Fellesorganet om hvordan de har fortolket bestemmelsene. Fellesorganet skal holde seg oppdatert om utvikling, og får man ikke til ensartet praksis skal ”saken offisielt føres opp som en tvistesak på dagsordenen i Fellesorganet på ministernivå”. Dersom man ikke kommer til enighet opphører samarbeidet med virkning på 6 måneder, det samme gjelder i tilfelle hvor Fellesorganet ikke har kunnet sikre en ensartet praksis ”innen to måneder etter at den er blitt forelagt en betydelig forskjell i rettspraksis” (art. 9 jf. art. 11).

4.4.2 Innholdet i Schengen-konvensjonen

Denne studien fokuserer på de delene av Schengen-konvensjonen som omhandler politi og sikkerhet. Konvensjonen er bygd opp av hovedsakelig fem deler, avskaffelsen av personkontrollen på de indre grenser og persontrafikk, politi og sikkerhet, SIS, transport og varebytte og vern av personopplysninger. Jeg vil her gi en gjennomgang av politisamarbeidet og reglene knyttet til dette.

Politisamarbeid

Formålet med politisamarbeidet er å ”yte hverandre gjensidig bistand for å forebygge og oppklare straffbare handlinger”¹⁹, og inneholder to nye elementer i forhold til det tidligere nordiske politisamarbeidet. Art. 40 regulerer en konvensjonsparts mulighet til å fortsette observasjon på en annen konvensjonsparts territorium når dette er nødvendig som ledd i etterforskningen, og på visse vilkår. Art. 41 regulerer

¹⁸ Konvensjonen, art. 1-8

¹⁹ <http://www.politi.no/schengen/Samarbeidsomr/Politisamarbeid.htm> (24.4.05)

tjenestemenns mulighet til å fortsette forfølgelse inn på annet territorium uten tillatelse når det av ”særlig presserende årsaker” ikke har vært mulig å hente inn dette på forhånd. Den største endringen i forhold til tidligere praksis er at deres tjenestemenn bærer våpen i tjenesten, en rett som også er lovfestet i Konvensjonen²⁰.

SIS

I følge Konvensjonens art. 92 skal ”Konvensjonspartene (skal) opprette et felles informasjonssystem, heretter kalt SIS, som skal bestå av en nasjonal del hos hver konvensjonspart, og en teknisk støttefunksjon”. SIS er et dataregister for å gjøre etterlevelse av de andre reglene i konvensjonen lettere. Alle landene i samarbeidet skal for egen regning og på eget ansvar drive sin del av systemet. Formålet er ”å opprettholde den offentlige orden og sikkerhet(...)” (art. 93). Alle Schengen-landene har egne regler om SIS, som bygger på Schengen-konvensjonen. SIS består av en nasjonal database (NSIS) i hvert av medlemslandene, og en sentral database (CSIS) i Strasbourg, hvor opplysningene blir koplet opp mot hverandre.

SIS kan inneholde opplysninger som er regulert i art. 95-100. Disse reglene er uttømmende og systemet er opprettet slik at det ikke er mulig å lagre opplysninger utover dette. Det kan lagres opplysninger om ”personer som ettersøkes med henblikk på pågrep og utlevering” art. 95, og utlendinger som ikke skal tillates innreise (art. 96), forsvunne personer og personer som må tas i forvaring av hensyn til egen sikkerhet eller for å forebygge farer (art. 97), vitner eller personer som er innstevnet for domstol (art. 98), personer og kjøretøy ”med henblikk på observasjon eller målrettet kontroll” (art. 99) og ettersøkte gjenstander (motorkjøretøyer, tilhengere, skytevåpen, blankodokumenter, ID-dokumenter og stjålne pengesedler) (art. 100).

Schengen-konvensjonen regulerer bruken av opplysninger i SIS, og opplysninger som ikke brukes i samsvar med dette skal anses ”som misbruk”. Det er konvensjonspartenes nasjonale rett som får anvendelse på opplysningene, men alle

²⁰ Schengen-konvensjonen, art. 41 litra e: ”Tjenestemennene som foretar forfølgelsen kan bære tjenestevåpen under forfølgelsen; bruk av tjenestevåpen er forbudt unntatt i tilfelle nødverge”.

landene forplikter seg til å ”treffe de nødvendige nasjonale tiltak for å sikre et datavern av personopplysninger på minst samme nivå” som Europarådets konvensjon²¹. Det er bare den innmeldte konvensjonspart som har rett til å ”endre, utfylle, rette eller slette de opplysninger som den har registrert” (art. 106). Hvert land skal selv utpeke en instans som skal ha hovedansvaret for SIS, i Norge er denne funksjonen lagt til Kripos.

Personvern

Kapittel 3 i Konvensjonen inneholder klare føringer for ivaretagelse av personvernet. Det enkelte land er pålagt å opprette et kontrollorgan som skal føre uavhengig kontroll med det nasjonale registeret og et fellesorgan som skal undersøke problemer i forhold til ”anvendelse eller fortolkning av bestemmelsene” (art.115). I Norge utføres denne oppgaven av Datatilsynet. Kontrollorganet skal føre kontroll med støttefunksjonen i Strasbourg og med anvendelsen i Norge. Det er også opprettet et felles uavhengig organ for Schengen, Joint Supervisory Authority (JSA) for å overse at databeskyttelsesreglene blir overholdt. Denne består av medlemmer som er ansvarlige for personvernregler i de forskjellige landene. Oppgaven er å lede bokettersyn i sentraldatabasen i Strasbourg og spesielt å overvåke Schengen-landenes respekt for rettighetene de har i registeret²².

4.4.3 Lov om Schengen Informasjon System

I Norge ble det laget en egen lov om SIS for å sikre korrekt anvendelse av regelverket og ivareta hensynet til personvern (SISl § 1). Bakgrunnen var å ”samle alle regler som gjelder SIS på ett sted, slik at oversiktligheten og tilgjengeligheten blir best mulig” (Ot. Prp. Nr. 56 (1998-99), kp. 6,1). Det er i denne loven spesifisert hvilke

²¹ Europarådets konvensjon av 28. januar 1981 om personvern i forbindelse med elektronisk behandling av personopplysninger.

²² <http://www.cbpweb.nl/asp/CBPPrint.asp> (19.3.04)

opplysninger som kan registreres i systemet og hvilke vilkår som må være til stede for at man kan registrere opplysninger om personer og gjenstander.

SIS-loven omhandler regler om ansvar for registeret og kontroll med det, regler om registrering og vilkår for registrering, overføring av opplysninger som ikke skal formidles via SIS, tilgang til og utlevering av opplysninger, i tillegg til regler om taushetsplikt, innsyn, sletting og retting av opplysninger, behandling, klageadgang og erstatning og datatilsynets oppgaver i forhold til systemet.

Registreringen skjer gjennom SIRENE systemet²³, som administrerer SIS. En SIRENE-håndbok gjelder for alle Schengen-land og regulerer prosedyrene som skal gjelde for registrering. Gjennom anmodning fra andre lands myndigheter kan man gi supplerende opplysninger utover SIS gjennom SIRENE. Dette reguleres av strafferegistreringsloven og personregisterloven.

I Norge har politi og utlendingsmyndigheter adgang til å søke i systemet. Politimyndigheter har tilgang når de utøver ”grensekontroll og annen kontroll” og utlendingsmyndigheten ”med ansvar for behandling av visumsøknader, behandling av tillatelser til opphold og ellers ved håndheving av utlendingsloven” (SISl § 12). Derimot er det flere som har tilgang til å få utlevert opplysninger fra SIS. Etter begjæring gjelder dette politi- og tollmyndighet, Kystvakten, utlendingsmyndighet og departementet. I tillegg har den registrerte rett til å få vite hvilke opplysninger som er registrert om seg selv dersom det ikke kan ”skade gjennomføringen av det tiltaket” (§ 15). Dersom opplysninger er uriktige kan de kreves rettet eller slettet. Klager skal skje til departementet, som forelegger saken for datatilsynet for uttalelse. Datatilsynet skal kontrollere at loven og forskrifter blir fulgt, og at feil og mangler blir rettet. De kan treffe vedtak på bakgrunn av klager eller etter eget initiativ, og tilsynets vedtak kan klages inn for personvernemnda.

²³ Supplementary Information Request at the National Entries

5. Norges tilknytning til Schengen-samarbeidet

I dette kapitlet analyserer jeg det empiriske materialet rundt forhandlingene om Norges medlemskap i Schengen-samarbeidet. Fokuset vil ligge på et ovenfra-ned perspektiv, det vil si på forhandlingene mellom myndighetene og ikke individene som skal iverksette politikken. Tidligere har jeg presentert teorien til Van Meter og Van Horn (1975), som vektla graden av enighet om et tiltak og graden av endring den krever i forhold til eksisterende politikk som betydningsfullt for iverksettingen.

”Implementation will be most successful where only marginal change is required and goal consensus is high” (Van Meter og Van Horn 1975: 461, i Hill og Hupe 2000: 46). I kapittel 2 ble variablene omgivelsene for politikkutformingen, enighet om målsetninger, grad av endring fra eksisterende praksis og ressurstilgang presentert som sentrale å måle iverksetting ut fra innen ovenfra-ned tilnærminger til iverksetting. Spørsmålet er her i hvilken grad disse variablene kan bidra til å forklare Norges tilslutning til Schengen-samarbeidet.

Utgangspunktet for analysen vil være argumentene som preget den offentlige debatten om medlemskapsforhandlinger. Jeg benytter meg av de offentlige dokumentene som lå til grunn for beslutningen som empirisk materiale for å besvare problemstillingen og for å drøfte hvorvidt forventningene kan sies å ha hold i det empiriske materialet.

5.1 De politiske forholdene bak avtalen

I et ovenfra-ned perspektiv er fokuset på initieringen, utformingen og vedtaket av en politikk eller avtale, der det er beslutningen som er det sentrale elementet. Det er vanskelig å definere hva som egentlig ligger i denne fasen og hva den skal innebære, men jeg har valgt å fokusere på forhandlingene bak beslutningen om deltakelse i Schengen-samarbeidet. Jeg vil her undersøke de norske og europeiske forholdenes betydning for utarbeidelsen av samarbeidsavtalen og utarbeidelsen av de institusjonelle løsningene for anvendelse av samarbeidsavtalen.

5.1.1 Utarbeidelsen av samarbeidsavtalen

Schengen-samarbeidet fikk betydning for Norge og Norden ved årsskiftet 1994-95 (Justisdialog 1997: 1). Fra 26. mars 1995 skulle Schengen-landene iverksette avtalen og Danmark hadde søkt om observatørstatus med sikte på medlemskap i samarbeidet i 1994. Dette innebar at den ytre grensen for Schengen ville gå mot grensen for de andre nordiske land, og Schengen-samarbeidet og den nordiske passunionen kunne ikke fungere ved siden av hverandre uten tilpasning. I tillegg vedtok Sverige og Finland å bli med i EU i 1994, mens Norge valgte å bli stående på utsiden.

Den 27. februar 1995 vedtok de nordiske statsministrene en felles politisk erklæring på Reykjavik hvor de ble enige om å finne en positiv løsning mot samarbeidet, for ikke å få nye grenser innad i Norden. Norge og Island fremmet ønske om en samarbeidsavtale, og Finland og Sverige søkte i juni 1995 om observatørstatus med sikte på medlemskap. En Norsk forhandlingsdelegasjon ble oppnevnt 3. november 1995, og på Schengen-landenes ministermøte 20. desember ble det besluttet å invitere de nordiske land til å bli observatører i samarbeidet fra og med 1. mai 1996, under forutsetning av at de institusjonelle ordningene i en samarbeidsavtale med Norge og Island var avklart innen dette (St. prp. Nr. 42 (1996-97), pkt. 2.2). Fra 18. juli 1996 ble det avholdt formelle forhandlingsmøter med alle Schengen-landene, forhandlingene ble sluttført i november 1996. 19. desember ble avtalen undertegnet, samtidig som Sverige, Finland og Danmark undertegnet sine tiltredelsesprotokoller. Avtalen ble ratifisert av Stortinget 30. juli 1997, etter at samtykke ble gitt 9. juni.

Det var en arbeiderpartiregjering som fremforhandlet samarbeidsavtalen. Sammen med H og FRP sikret de flertall for avtalen i Stortinget, selv om SP, KRF, V, SV og RV stemte mot avtalen. Det ble gjennomslag for avtalen i Stortinget tre måneder før stortingsvalget i 1997, hvor de politiske konstellasjonene forandret seg.

Under stortingsbehandlingen om samarbeidsavtalen gikk mindretallet inn for å utsette behandlingen av saken. De mente utredningene av avtalen ikke var grundige nok og

at behandling av avtalen på det grunnlaget burde utsettes²⁴. De fant det merkelig at en så omfattende avtale ikke skulle innlemmes i valgkampen og skulle stortingsbehandles bare en uke før Amsterdam-toppmøtet hvor avtalen etter all sannsynlighet ville bli innlemmet i EU og derfor bli ugyldig for Norge uten en ny forhandlingsrunde.

5.1.2 Utarbeidelsen av de institusjonelle løsninger

Under toppmøtet i Amsterdam 16-17. juni 1997, én uke etter Stortinget hadde gitt sitt samtykke til samarbeidsavtalen, ble det vedtatt at deler av Schengen-samarbeidet skulle innlemmes i EU. Norge måtte derfor fremforhandle en ny avtale med Schengen/EU, denne ble behandlet i Stortinget 26. april 1999 og vedtatt samme dag. Det ble da ikke forhandlet om de materielle sidene ved avtalen, men om de institusjonelle ordningene for gjennomføring av den opprinnelige avtalen.

Da denne avtalen ble forhandlet frem var det en mindretallsregjering bestående av KRF, V og SP (Bondevik 1) som regjerte. Det var derfor en regjering som prinsipielt var mot avtalen som forhandlet den frem, noe som ble kritisert i Stortinget, men KRF presiserte at kampen om Schengen-avtalen hadde stått i 1996 og Stortinget hadde gitt sitt flertall til denne i 1997 (St. prp. Nr. 50 (1998-99), kp. 1.2). Regjeringen hadde ved sin tiltredelseserklæring (Voksenåsen-erklæringen) lagt til grunn at de ville fortsette de forhandlingsforberedelser som ble påbegynt i 1995, og endte i vedtaket av samarbeidsavtalen, ”når det gjelder Schengen legger Regjeringen til grunn at det er flertall for å forhandle frem en institusjonell løsning etter at EU-landene har besluttet å innlemme Schengen-samarbeidet i EU”²⁵. Regjeringen klargjorde at de var i mot Schengen-avtalen, men de mente at de institusjonelle løsningene var ”så god som det er mulig å få til når man tar hensyn til rammene for forhandlingene og partenes ulike

²⁴ <http://www.stortinget.no/stid/1996/s970609-01.html> (25.4.05)

²⁵ Fra Regjeringens trontale- og erklæringsdebatt, <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/smk/1997/taler/099005-991744/dok-nn.html>

utgangspunkter” (Inst. S. nr. 147 (1998-99), ”komiteens merknader”). Avtalen om det institusjonelle samarbeidet som ble forhandlet frem var derfor utarbeidet av en regjering som var mot Schengen-avtalen og som var i mindretall på Stortinget, i tillegg gikk SP sammen med SV inn for at avtalen skulle behandles på et annet grunnlag enn de andre partiene gikk inn for. Ingen annen internasjonal avtale av et slikt omfang som Norge er tilsluttet har blitt inngått med dissens i regjeringen.

5.1.3 De politiske forholdenes betydning

Iverksettingsteori har vært opptatt av de politiske forholdenes betydning for en avtale, og noen av forskjellene på iverksetting i praksis kan antagelig best forklares ut fra innenrikspolitiske forhold (Underdal 1998: 12). I teorien blir det vektlagt at en stat kan være ute av stand til å iverksette en avtale på grunn av politiske begrensninger (ibid: 14). Schengen-avtalen var kontroversiell i Norge og forhandlingene kan ikke ses isolert fra de nordiske og europeiske forholdene på tidspunktet.

Regjeringen startet forhandlingene om samarbeidsavtalen kort tid etter det ble besluttet at Norge skulle forbli på utsiden av EU. For tilhengerne av samarbeidet var det viktig å få fremforhandlet avtalen før toppmøtet i Amsterdam i 1997, fordi avtalen da etter all sannsynlighet ville bli lagt under EUs institusjoner. Fra motstanderne ble det hevdet at forhandlingene representerte en fortsettelse av EU-kampen, og at forhandlingene derfor burde vært utsatt til det var klart om det ville bli en del av EU og slik at det ble en del av valgkampen. ”Mange har spurt seg: hvorfor haster det så med denne saken? Jeg tror Schengenkameratene i Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet gjerne vil unngå å diskutere spørsmålet i valgkampen, spesielt etter EU sitt toppmøte neste uke. Derfor presses vedtaket gjennom i dag”²⁶. Det var politisk uenighet om Schengen-samarbeidet var en måte å fortsette kampen for å få Norge inn i EU eller om Schengen-samarbeidet skulle ses som en avtale på utsiden av EUs organer som Norge tok selvstendig stilling til.

Sverige og Finland var på forhandlingstidspunktet for samarbeidsavtalen på vei inn i EU, mens Norge hadde valgt å bli stående på utsiden. Forhandlingene viser at Norge valgte å fortsette et tett samarbeid med EU, fordi det allerede på avtaletidspunktet var klart at Schengen ville bli lagt under EU. Det er utvilsomt at Norge må forholde seg til og tilpasse seg forholdene i Europa. Dette samsvarer også med andre teoretiske funn som viser at Norge generelt er flink til å tilpasse seg internasjonale avtaler og direktiver (Sverdrup 1996: 1).

Det spesielle rundt forhandlingene om den senere institusjonelle avtalen var at en regjering som var mot medlemskap i EU og mot medlemskap i Schengen-samarbeidet i første omgang, likevel gjennomførte de påbegynte forhandlingene. Regjeringen gikk inn for de institusjonelle løsningene de hadde fremforhandlet, selv om de prinsipielt var motstandere av Schengen-samarbeidet. SP stemte mot sin egen regjerings forslag da avtalen fikk gjennomslag, i det de mente avtalen burde ha blitt stortingsbehandlet på et annet grunnlag enn den ble. I debatten omkring avtaleinngåelsen var det derfor uenighet både om deltakelse i samarbeidet og omkring forholdet til EU.

Funnene tyder på at flertallet ønsket å fremforhandle avtalen før den eventuelt ble underlagt EU, og derfor ville ha gjennomslag for den på dette tidspunktet. Mindretallet mente avgjørelsen av samme grunn burde utsettes, og ville utsette avgjørelsen om vedtak. Det politiske flertall ønsket ikke dette, og gjennomslaget for avtalen i Stortinget skjedde en uke før det ble vedtatt at deler av samarbeidet skulle innlemmes i EU.

Disse funnene svekker teoriens vektlegging av enighet som betydningsfullt for iverksetting. Ut fra mine antagelser ville uenighet om tilknytning til avtalen og uenighet om forholdet til EU være faktorer som talte mot medlemskap. At Norge valgte å bli tilsluttet viser derimot betydningen av de politiske konstellasjoner for å få

²⁶ Anne Enger Lahnstein, <http://www.stortinget.no/stid/1996/sv970609.html#sak1> (24.4.05)

gjennomslag for en avtale. De innenrikspolitiske forholdene på tidspunktet spilte en avgjørende rolle for avtaletilslutningen.

I følge Van Meter og Van Horn (1975: 458) varierer iverksettingsprosesser avhengig av naturen til den aktuelle politikken, altså kan forskjellige faktorer spille forskjellige roller under prosessen. På bakgrunn av de politiske forholdenes betydning for avtaletilslutningen vil jeg analysere målsetningene bak samarbeidet og hvilke endringer avtalen ble antatt å medføre fra tidligere politikk. Jeg vil ta utgangspunkt i forhandlingene bak samarbeidsavtalen, og trekke inn forhandlingene om de institusjonelle løsningene der den bidrar til å belyse debatten ytterligere.

5.2 Målsetningene bak Schengen-samarbeidet

I følge Van Meter og Van Horn er politikken i seg selv, der hvor målsetningene blir etablert, det naturlige utgangspunktet for å analysere iverksettingsprosesser (Van Meter og Van Horn 1975: 448). Min hypotese var at enighet om politiske målsetninger vil øke sannsynligheten for iverksetting. Et problem med målsetninger kan være at politikerne ”bevisst utformer målene uklart for å unngå altfor åpenlyse konfrontasjoner” (Kjellberg og Reitan 1995: 144) for å få gjennomslag for en avtale. Jeg vil her drøfte de politiske målsetningene som kom til uttrykk gjennom den politiske debatten og deres betydning for iverksettingen.

5.2.1 Nordisk samarbeid

Den ene politiske målsetningen regjeringen fremmet var behovet for å bevare det nordiske samarbeidet. Fra 26. mars 1995 skulle Schengen-landene iverksette Schengen-avtalen og Danmark hadde søkt om observatørstatus med sikte på medlemskap i samarbeidet i 1994. Danmarks grenser mot kontinentet gjorde det naturlig for dem å forhandle om en avtale, men det ble klart at den nordiske pass- og reisefrihetsordningen ikke kunne videreføres dersom nordiske EU-land ble medlem i

samarbeidet uten at det ble funnet en løsning for de andre nordiske landene som ikke var med (Justisdialog 1997:1). På et møte i Reykjavik 27. februar 1995 kom de nordiske statsministrene frem til at ”de beste forutsetningene for en videreføring av den nordiske passunion er gjennom en felles tilnærming til Schengen-samarbeidet” (St. prp. Nr. 42 (1996-97) kp. 1.2). Under den norske debatten om samarbeidsavtalen fremførte flertallet at ”passfriheten i Norden har vært en god ordning og mener det er en fordel at den videreføres” og at det er positivt at den kunne omfatte flere land (Inst. S. nr. 229 (1996-97) ”grensespørsmål”). I st.prp. Nr. 42 (1996-97) ble det uttalt at ”målsettingen for de nordiske land og Schengen-landene er å knytte Europas to reisefrihetsområder sammen”, og dette var også et avgjørende hensyn bak invitasjonen til forhandlinger fra Schengen-landene.

Den danske statsministeren sa på et møte i Nordisk Råd i november 1995 at ”Danmark bare går inn i Schengen-samarbeidet når det er garanti for en løsning som sikrer at den nordiske passunionen kan bevares og som de fem nordiske land kan akseptere” (ibid). Statsministrene i Finland og Sverige hadde ordlagt seg likedan. Mindretallet mente derfor at fortsettelse av den nordiske passunionen kunne bli sikret selv om Norge ikke ble med i samarbeidet. Det var derfor uenighet om betydningen av Schengen-samarbeidet for fortsettelsen av det nordiske samarbeidet. Mindretallet mente at målsetningen om å bevare det nordiske samarbeidet ville bli ivaretatt selv om Norge ikke ble med i samarbeidet, og at denne målsetningen bare var et dekke for å fortsette et tett samarbeid med EU etter folkeavstemningen²⁷.

5.2.2 Effektiv kriminalitetsbekjempelse

Den andre målsettingen som ble fremmet var et ønske om bedre politisamarbeid og mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. Mange land ønsker å sikre sine interesser gjennom bekjempelse av kriminalitet, noe Norge har gjort sammen med de andre nordiske landene lenge. Gjennom Schengen-samarbeidet kunne man ”bedre

²⁷ <http://www.stortinget.no/stid/1996/sv970609.html#sak1> (8.4.05)

mulighetene for å bekjempe internasjonal kriminalitet gjennom et tettere samarbeid” (St. prp. Nr. 42 (1996-97), ”innledning”, St. meld. Nr. 18 (1999-00))²⁸, og det ble uttalt at et voksende internasjonalt politi- og rettssamarbeid har som målsetning å ”forebygge og forfølge kriminalitet, og andre alvorlige forstyrrelser av offentlig orden og sikkerhet, over landegrensene” (St. meld. Nr. 18 (1999-00), kp. 1.2.2). Med utviklingen av og forhandlingene om Schengen-avtalen poengterte derfor regjeringen at ”politisamarbeidet innenfor Schengen har mye til felles med det eksisterende politisamarbeidet innenfor Norden.” (St. prp. Nr. 42 (1996-97), kp. 5.5.1).

Det ble i tillegg fremhevet fra regjeringen at samarbeidsavtalen gjorde at Norge ville få et nærmere samarbeid med flere europeiske land og en formalisering av det bilaterale samarbeidet med nabolandene (ibid). ”Bevisstheten om den økende trussel den organiserte kriminaliteten utgjør mot samfunnets stabilitet har i de senere år vært en sterk pådriver for utviklingen av politisamarbeidet i Europa” (St. prp. Nr. 42 (1996-97), kp. 6.1.2), når grenser og muligheter for fri bevegelse av personer, tjenester, varer og kapital åpnes blir også kriminaliteten mer internasjonal, stadig oftere ser man at kriminalitetssaker har røtter utover landegrensene (ibid).

Det var bred politisk enighet om denne målsetningen, men mindretallet uttrykte bekymring for avtalens forhold til personvern og rettsikkerhet, og handlefriheten i forhold til asyl- og flyktningpolitikken. Mindretallet mente det var bra med politisamarbeid, men at det var negativt med svekkelse av grensekontroll, fordi de også var bekymret for utviklingen av politisamarbeidet, spesielt i forhold til SIS. De fryktet at systemet kunne bli brukt til andre formål enn sine opprinnelige intensjoner.

5.2.3 Forholdet til EU

Under begge forhandlingsrundene var det klart at Norge ikke ville få stemmerett i Schengens organer, bare medlemsland i EU kan ha det. Bevaring av suverenitet ble

²⁸ St. Meld. Nr. 18 (1999-2000) ”Om Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid”.

derfor en viktig målsetning å fremme for det politiske mindretallet. Et viktig argument i forhandlingene om samarbeidsavtalen var hvor mye suverenitet man gir fra seg i det Norge binder seg til iverksetting av en avtale uten stemmerett ved vedtak av nye regler.

Flertallet fremhevet at Norge ikke ville være pliktig til å iverksette regler de ikke er enig i, og at de har mye innflytelse under alle foraene fram til avstemningene. I tillegg ble det fremhevet at det var lite sannsynlig at Sverige, Finland og Danmark ville være enige om et regelverk som Norge fant uakseptabelt. Mindretallet var uenig i dette og viste til at samarbeidsavtalens plikter ikke var av uvesentlig betydning, blant annet mente de at de konstitusjonelle sidene ved avtalen var utilstrekkelig drøftet og at den prinsipielle beslutningen om at Schengen skulle underlegges EU måtte medføre en utsettelse av behandlingen. Flertallet mente det var viktig for Norges forhandlingssituasjon å få til en avtale om videre samarbeid, også hvis avtalen ble en del av EU. Flertallet ville starte iverksettingen med en gang fordi det kunne ha betydning for vedtaket på EU sin regjeringskonferanse i Amsterdam om integreringen av samarbeidet i EU.

5.2.4 Målsetningenes betydning for avtaletilslutningen

Ut fra den teoretiske tilnærmingen forventet jeg at enighet om de politiske målsetningene ville øke sannsynligheten for iverksetting. Gjennomgangen av det empiriske materialet fra forhandlingene viser at det var politisk uenighet om målsetningene var i overensstemmelse med realitetene i avtalen. Ut fra min hypotese ville det svekke sannsynligheten for at avtalen ble iverksatt.

Kontinuitet i det nordiske samarbeidet var for flertallet den uttalt viktigste målsetningen for å bli med i Schengen-samarbeidet, men det var politisk uenighet om avtalens betydning for å fortsette dette samarbeidet. Hensynet til effektiv kriminalitetsbekjempelse var preget av at de politiske målsetningene var uklare og kunne tolkes i forskjellige retninger. Det hersket ingen politisk uenighet bak målsetningen, derimot var det uenighet om hvilken form samarbeidet burde ha. Det

var også uenighet om Schengen-avtalens betydning for den fremtidige utviklingen på politisamarbeidsområdet, og det var uenighet over i hvilken grad avtalen ville medføre suverenitetsavståelse til et overnasjonalt organ. Ved å gjennomføre forhandlingene på dette tidspunktet var det ikke avklart i hvilken grad samarbeidet representerte en fortsettelse av det nordiske samarbeidet eller hvilken utvikling som ville skje dersom avtalen ble underlagt EU. Det nordiske samarbeidet og en utvikling av dette ble fremmet som ønskelig og uproblematisk, mens dersom Schengen ble innlemmet i EUs organer ville dette bety avståelse av suverenitet på politisamarbeidsområdet, selv om dette fremdeles var mellomstatlig. De politiske målsetningene er det derfor uenighet om, og de er innbyrdes motstridende.

Flertallets vektlegging av nordisk samarbeid og kriminalitetsbekjempelse kan ut fra dette tolkes som vide og uklare målsetninger, noe som kan forklares ut fra behovet for gjennomslag for avtalen. På grunn av det nordiske samarbeidet og Norges forhold til EU var det av betydning for det politiske flertallet og få fremforhandlet avtalen. Uklare målsetninger kan skapes for å unngå åpenlyse konfrontasjoner (Kjellberg og Reitan 1995: 144) for å få gjennomslag for en avtale. Den politiske dissensen omkring avtaleinngåelsen skapte et behov for å legitimere målsetningene av de politiske partiene som ønsket å fremforhandle den. Det kan derfor ha blitt fokusert på lite kontroversielle målsetninger som var i tråd med samfunnets rettsfølelse.

Vektlegging av disse målsetningene samsvarer derfor med ovenfra-ned tankegangens vektlegging av vide politiske målsetninger for å skape enighet om og få gjennomslag for en politikk. Perspektivet forklarer dette med at man på den måten vil bøte på problemene politikken medfører. Fokuset vil ofte være på om politikkskaperne utøver kontroll over omgivelsene hvor politikken blir skapt. Schengen-avtalen var den største internasjonale avtalen Norge har forhandlet om medlemskap i og betydningen av den og utviklingen videre var usikkert på forhandlingstidspunktet. Det var politisk uenighet om hvorvidt Norge ville være tjent med medlemskap, det var derfor naturlig at flertallet ønsket å fremme målsetninger det var lett å få oppslutning om. I tillegg er det i Norden lange tradisjoner for å ha et politisamarbeid, Schengen-avtalen medførte derfor nødvendigvis ikke noe helt nytt.

Ut fra variabelen til Van Meter og Van Horn (1975) vil en slik situasjon prege iverksettingen av avtalen. De skapte ”en utvidet forståelse av iverksettingsprosessen” (Kjellberg og Reitan 1995: 143), ved at de mente at det som preger diskusjonen om tiltaket også vil prege den videre historien. Det ble gjennomslag for avtalen på tross av uenighet om, og innbyrdes motstridende målsetninger. Ut fra mine forventninger ville dette øke sannsynligheten for at avtalen ikke ville bli iverksatt.

5.3 Endringer som følge av Schengen-samarbeidet

I teorien fremheves det videre at iverksettingen vil bli påvirket av graden en politikk avviker fra tidligere politikk på området (Van Meter og Van Horn 1975: 458)²⁹. Det innebærer at inkrementelle endringer vil være lettere å gjennomføre enn endringer som avviker mye fra eksisterende praksis. Min hypotese var at sannsynligheten for iverksetting øker dersom det representerer en fortsettelse av et samarbeid.

5.3.1 Politisamarbeid

For det praktiske politisamarbeidet ville avtalen innebære to store endringer. Den største enkeltfaktoren som var ny med Schengen-samarbeidet var SIS, som har blitt sett både som det beste og som noe av det verste i samarbeidet. Det beste fordi det er et dataregistreringssystem som gjør at man kan få tak i lovbrøyttere enklere og over mye større områder enn man kunne tidligere. Adgang til å koble seg til informasjonssystemet var et argument i seg selv for å bli med i Schengen-samarbeidet (St. prp. Nr. 42 (1996-97), kp. 5.5). Dette har sammenheng med at SIS ble sett på som et system for mer effektiv kriminalitetsbekjempelse for politiet. Gjennom SIS får politiet mulighet til å fange kriminelle og andre de har ønske om å komme i kontakt med i mye større grad enn tidligere. SIS ble sett som det verste fordi det reiser nye

²⁹ I tillegg vil den påvirkes av den organisasjonsendringen som er påkrevd (Van Meter og Van Horn 1975: 458), dette aspektet vil bli drøftet nærmere i neste kapittel.

spørsmål i forhold til rettssikkerhet og personvern for bruk av opplysninger om den enkelte som blir registrert.

SIS er et system som ikke fantes fra før av, og ville presentere en klar endring i forhold til det tidligere samarbeidet. I St. prp. Nr. 42 (1996-97) uttalte Stortinget at SIS burde reguleres ved egen lov, for å skape oversikt og tilgjengelighet til regelverket. Lov om SIS ble godkjent i Stortinget 8. juni 1999. Bakgrunnen for dette var å skape rettssikkerhet i forhold til de personvernspørsmålene som dukket opp i forbindelse med Schengen-avtalen.

Den andre store endringen med systemet var utenlandsk politi sin mulighet til å forfølge lovbrytere over landegrensene. I Schengen-konvensjonen er det lovfestet en konvensjonsparts rett til å forfølge lovbrytere inn på annet lands territorium. Dette representerte en stor endring innen politisamarbeid, fordi våre nærmeste nabolands politi har rett til å bære våpen i tjenesten. Flertallet mente dette ikke representerte noen stor endring fordi det skjedde tidligere også, uten at det var nedfelt i noen formell avtale, mens mindretallet mente dette vil være en ”myndighetsavståelse i forhold til dagens regelverk” (Inst. S. nr 229 (1996-97), ”politisamarbeid”). Mindretallet uttrykte i tillegg bekymring for at det kunne skje en ansvarspulverisering ved at avtalen åpnet for økt bruk av grensekryssende operasjoner³⁰

5.3.2 Nordisk samarbeid

Flertallet mente at et medlemskap i Schengen-samarbeidet ikke ville være noen stor forandring fra det nordiske samarbeidet som allerede fantes. Argumentet var at ”inngåelsen av den foreliggende avtalen vil sikre at den nordiske passunion kan videreføres innenfor et større europeisk passfrihetsområde” (St. prp. Nr. 42 (1996-97), kp. 6). Spesielt ville det å stå utenfor Schengen rammet de frie grensene som har eksistert i Norden, da Schengen-avtalen krever at det utføres kontroll med de ytre

³⁰ <http://www.stortinget.no/inns/1996/199697-229-003.html>, ”politisamarbeid”, (5.4.05)

grensene for samarbeidet, som en kompensasjon for de åpne grensene mellom landene som er med i samarbeidet.

Mindretallet la derimot vekt på at Schengen-samarbeidet var noe annet enn det nordiske samarbeidet. De mente at dette samarbeidet var et helt annet fordi det ”går enkelt sagt ut på å erstatte grensekontroller innad i Schengen-området med en sterkt utbygd ytre grensekontroll for å skille ”oss” vesteuropeere fra ”dem” utenfor”³¹. Dette ble begrunnet med at i dagS beholdes personkontrollen på grensene, det opprettes ikke personregistreringssystemer og det er ikke ”egne organer uten innsynsregler og parlamentarisk kontroll”³².

Det ble under debatten stilt spørsmål om et utenforskap i Schengen ville medføre at Sverige bygde en mur mot Norge, men mindretallet fremhevet dette som lite sannsynlig ³³, selv om de vil være nødt til å bygge opp en ytre grensekontroll. Mindretallet fremhevet at Sverige hadde konkludert med at slike tiltak ville være umulig i realiteten, og at verken de eller Danmark ville gå inn i samarbeidet uten at det ble sikret en løsning for det nordiske samarbeidet.

5.3.3 Suverenitetsspørsmålet

Den siste store endringen som ble diskutert under forhandlingene om avtalen omhandlet suverenitetsspørsmålet. Spørsmålet var hvilke endringer Schengen-avtalen medførte i forhold til norsk suverenitetsutøvelse. Dette var et av spørsmålene under forhandlingene om samarbeidsavtalen, og det viktigste under forhandlingene om de institusjonelle løsningene. Under den første forhandlingsrunden mente mindretallet at avtalen burde utsettes, mens under forhandlingene om de institusjonelle løsningene

³¹ Anne Enger Lahnstein (SP), <http://www.stortinget.no/stid/1996/sv970609.html#sak1> (24.4.05)

³² Fra Inst. S. nr. 229 (1996-97), om mindretallets (SV, SP og KRF) mening om grensespørsmålet

³³ Fra debatten til Inst. 147 (1998-99) og 148 (1998-99) og St. prp. Nr. 50 (1998-99) og St. Meld. Nr. 33 (1998-99) i Stortinget 26.4.1999, mellom representantene Fridtjof Frank Gundersen (FRP) og Lisbeth Holand (SV), se <http://www.stortinget.no/stid/1998/s990426-03.html> (24.4.05)

mente mindretallet, da bestående av SP og SV, at avtalen måtte behandles etter grl. § 93, og ikke etter § 26,2. ledd, slik den ble. Etter regjeringens syn var det ikke nødvendig med vedtak etter grl. § 93 med den begrunnelse at bestemmelsen bare er aktuell i tilfelle hvor en internasjonal sammenslutning kan treffe vedtak som har direkte bindende virkning for Norge, noe de mente ikke var tilfelle med Schengen (St. prp. Nr. 42 (1996-97), kp.3). Dette begrunnet de med at "Schengen-konvensjonen har ingen særskilte regler om rettsvirkningene av et vedtak", at SIS ikke har noen besluttende myndighet, utenlandsk politi ikke har lovhjemmel til å foreta pågripelser i utlandet, og sist at "Norge vil (dermed) måtte ta selvstendig stilling til om vi kan godta de aktuelle EU-regler i Schengen-sammenheng. Vi vil ikke bli folkerettslig forpliktet uten at norske myndigheter selvstendig treffer beslutning om dette" (ibid).

Medlemmene fra SV og SP mente at regelverket burde behandles etter grl. § 93 fordi avtalen etter all sannsynlighet ville bli lagt under EU, og at den gjennom det kunne komme i konflikt med standpunktet om å stå på utsiden av unionen. Høringene viste også at det var uenighet mellom universitetsjurister om Grunnloven § 26 kunne legges til grunn, eller om det krevde en grunnlovsendring. Mindretallet mente det var tvilsomt om grl. § 26 kunne brukes fordi "kravet om tilslutning neppe er oppfylt gjennom den form for assosiering samarbeidsavtalen tilviser"³⁴, de ville derfor innhente en uavhengig juridisk utredning. Flertallet kom på sin side fram til at vurderingene var feil, de viste til at denne typen samarbeid skjer også i dag og at forskjellen således bare var at den nå ville bli regulert gjennom en avtale.

5.3.4 Endringer fra tidligere politikk

Ut fra den teoretiske tilnærmingen ville det svekke sannsynligheten for iverksetting dersom avtalen medførte store endringer i forhold til det eksisterende samarbeidet. Min antagelse gjenspeiles i den politiske argumentasjonen, tilhengerne av

³⁴ <http://www.stortinget.no/inns/1996/199697-229-003.html> (25.4.05)

samarbeidet argumenterer for at samarbeidet er en fortsettelse fra tidligere, mens motstanderne vektlegger endringene fra tidligere samarbeid. Det er uenighet om avtalen representerer en fortsettelse av et samarbeid eller om den representerer noe helt nytt. Funnene er i tråd med teoriens vektlegging av at inkrementelle endringer vil gi større muligheter for positiv respons enn dramatiske endringer (Van Meter og Van Horn 1975: 458).

Mindretallet mente at avtalen medfører endringer i forhold til både nordisk samarbeid, politisamarbeid og i forhold til suverenitet, mens flertallet mente den bare skaper endringer på politisamarbeidsområdet. Dette svekker min antagelse om at sannsynligheten for iverksetting øker dersom den representerer en videreutvikling av eksisterende praksis. Den medførte klare endringer på politisamarbeidsområdet.

Et viktig spørsmål var om det nordiske samarbeidet kunne fortsette innenfor EUs rammer, eller om det ville medføre et annet samarbeid. Flertallet vektlegger likhetene med det tidligere samarbeidet, mens mindretallet uttrykker skepsis for utviklingen. Dersom avtalen skulle bli underlagt EU ville det ut fra mindretallets syn endret på Norges standpunkt om å stå på utsiden av unionen, og endringer i forholdet til suverenitetsspørsmålet kunne ha betydning for den videre iverksettingen av avtalen. Flertallet fremhever derimot at det er opp til det enkelte medlemsland å avgjøre om de vil iverksette tiltak, det finnes ingen sanksjoneringsmuligheter dersom det ikke skjer.

Det var viktig for politikerne å fremheve likhetene mellom dette samarbeidet og tidligere samarbeid, fremfor å legge fokus på det som var nytt. Disse funnene bekrefter teorien i ovenfra-ned tilnærmingen som hevder at politikerne vil argumentere for at avtalen vil medføre små endringer når det i utgangspunktet er stor motstand mot den. Det var på avtaletidspunktet ikke klart hvilke endringer i forhold til eksisterende praksis avtalen ville innebære, eller om disse endringene ville være større ved å bli stående på utsiden av samarbeidet. Det var derfor uenighet om den kunne ses som en videreutvikling av et samarbeid eller ikke. På dette punktet skiller ikke Van Meter og Van Horn (1975) mellom politikken og iverksettingen, slik det

tradisjonelt gjøres i ovenfra-ned tilnærminger. De mener at store endringer fra eksisterende praksis medførte svekket sannsynlighet for iverksetting, og ettersom avtalen ikke uproblematisk kan ses som en fortsettelse av et eksisterende samarbeid vil det prege den videre iverksettingen av den.

5.4 Ressurstilgang

Typen og graden av ressurser som blir gjort tilgjengelig etter en politisk beslutning vil påvirke gjennomføringen, teknisk støtte og andre nødvendige tiltak kan bare bli tilbudt dersom de blir sikret gjennom den politiske beslutningen (Van Meter og Van Horn 1975: 475). Jeg undersøker her hvilke kostnader avtalen ble antatt å medføre. Min antagelse er at dersom avtalen medfører lite kostnader øker det sannsynligheten for at den blir iverksatt.

Da saken ble vedlagt Stortinget i St. Prp. Nr. 42 (1996-97) fantes det ingen klare utredninger om hvilke kostnader samarbeidet ville innebære. Partiene som var mot avtalen mente at ”regjeringens manglende utredning av de økonomiske sidene ved assosieringen (er) utilfredsstillende”³⁵. Det ble anslått at utgiftene ville beløpe seg til om lag 60-65 millioner kroner for iverksetting av samarbeidet og ca. 40 millioner kroner i årlig drift. Under Stortingsbehandlingen ble det uttalt at ”flertallet anser et slikt kostnadsnivå akseptabelt” (Inst. S. nr. 229 (1996-97), komiteens merknader, ”kostnader”). Det må derfor anses at kostnadene ikke var spesielt høye i forhold til andre avtaler av internasjonal betydning. Mindretallet mente derimot at Stortinget burde få en bedre oversikt over kostnadene før spørsmålet om samtykke ble stilt.

Tilknytning til informasjonssystemet SIS er den enkeltinnretningen som ble antatt å medføre størst administrative og økonomiske konsekvenser. Kostnadene ved etableringen av SIS og SIRENE ble anslått til 35 millioner kroner, driftsutgifter første

³⁵ Inst. S. nr. 229 (1996-97), ”komiteens merknader, kostnader”, <http://www.stortinget.no/inns/1996/199697-229-003.html> (24.4.05)

år på 7-8 millioner kroner og lønnsutgifter på opptil 5 millioner kroner. Etableringen av systemet ville medføre en del kostnader som et "utenforskap" ikke ville medføre. Dette var likevel ikke et viktig argument for ikke å bli med i samarbeidet, noe som kan ha sammenheng med den rollen systemet spiller for politiet og andre som kan benytte seg av det i deres daglige arbeid.

Det ble også vektlagt at det "ville medføre konsekvenser å stå utenfor Schengen-samarbeidet, for eksempel når det gjelder grensekontroll" (ibid). Først og fremst ville det ha betydning for reiselivsnæringen, som ville "kunne få betydelige skadevirkninger" (op. cit.). Norge kunne gå glipp av mange turister fordi reiseoperatører ville operere mest innenfor Schengen-området av praktiske hensyn. Samarbeidet ville i likhet med dette få betydning for politiets grensekontroll, fordi man måtte oppføre ytre grensekontroller dersom Norge ikke ble medlem. Det finnes ingen tall som bekrefter hva dette eventuelt ville koste.

Da den institusjonelle avtalen skulle ratifiseres var det ikke fokus på kostnadene ved avtalen. Det ble sagt at "avtalen med EU ventes derfor ikke å medføre selvstendige administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning utover dem som følger av Schengen-samarbeidsavtalen" (St. prp. Nr. 50 (1998-99), kp. 5). Det har senere ikke blitt gjennomført noen utredning av hva samarbeidet spesifikt innebærer av kostnader.

Funnene mine viste at de økonomiske sidene i liten grad ble diskutert som betydningsfullt for avtaleinngåelsen og tyder på at gevinstene ved et effektivt samarbeid ble vurdert høyere enn de kostnadene iverksettingen ville medføre. Flertallet mente at kostnadsnivået for denne avtalen var akseptabelt, noe heller ikke mindretallet var uenig i. Kostnadene det ville innebære og bli stående på utsiden av samarbeidet var også et argument i retning av at kostnadene ikke var store, selv om det ikke finnes utregninger over hva dette ville kostet. Dette styrker hypotesen om at små kostnader vil øke sannsynligheten for iverksetting.

5.5 Oppsummering

Ut fra modellen til Van Meter og Van Horn (1975: 458) blir det antatt at den politiske forhistorien har betydning for gjennomføringen av et tiltak. Jeg har i dette kapitlet hatt fokus på prosessen fram til det ble fattet endelig vedtak om tilslutning til Schengen-avtalen. Det teoretiske perspektivet som ligger til grunn for analysen ble forventet å belyse hvorfor Norge valgte å bli tilsluttet Schengen-samarbeidet. Jeg vil nå plassere de empiriske funnene i lys av modellen til Van Meter og Van Horn³⁶ og se på hvordan de kan bidra til å forklare at Norge valgte å bli med i Schengen-samarbeidet.

Ut fra modellen kan iverksettingen deles inn i fire kategorier. Store endringer og liten grad av enighet om tiltaket vil gjøre vellykket iverksetting lite sannsynlig, mens små endringer og høy enighet vil gjøre mulighetene store. I de to andre tilfellene, hvor det vil være små endringer, men liten enighet eller store endringer, men bred enighet vil utfallet være mer usikkert.

Under forhandlingene var det politisk dissens om avtaleinngåelsen, men de største partiene sikret et flertall for tilslutning til avtalen. Etter at avtalen ble underlagt EUs institusjoner måtte den reforhandles og den endelige Schengen-avtalen ble forhandlet fram av en regjering som prinsipielt var mot. Den politiske uenigheten om avtaleinngåelsen svekker Van Meter og Van Horns vektlegging av enighet om en avtale som betydningsfullt for iverksetting, og vil ut fra deres modell ha betydning for den videre iverksettingen av den.

Utgangspunktet var videre at enighet om målsetninger vil gjøre en avtale lettere å gjennomføre, "the goals of policy must be clearly stated so as to give clear directives to administrators who have to implement the policy" (Mazmanian og Sabatier (1979) i Palumbo og Harder 1981: x). Det rådet uenighet om målsetningene var i

³⁶ Jf. modellen deres referert på s. 15.

overensstemmelse med realitetene i avtalen, og for flertallet var det viktig å fremheve Schengen-samarbeidet som en avtale som medførte kontinuitet. Funnene tyder på at avtalens forhold til EU kan ha hatt stor betydning for at det ikke var konsensus, i det styrket politisamarbeid og nordisk samarbeid var målsetninger det var mindre uenighet rundt.

Jeg undersøkte videre hvilke endringer fra eksisterende praksis avtalen ble antatt å medføre. Politisamarbeidet i Schengen medførte betydelige endringer fra dagens samarbeid, og det var uenighet om hva endringene ville innebære, spesielt i forhold til suverenitetsavståelse. Avtalen kan derfor ikke ses som en fortsettelse av et eksisterende samarbeid. Flertallets argumenter om at avtalen var en fortsettelse av et eksisterende samarbeid styrker likevel hypotesen om at dersom iverksettingen representerer en videreutvikling av et samarbeid øker det sannsynligheten for iverksetting.

Tilgangen til ressurser kan påvirke både evne og vilje til å gjennomføre en vedtatt politikk, og kan "encourage or facilitate effective implementation" (Van Meter og Van Horn 1975: 465). Jeg antok at små kostnader ville øke sannsynligheten for iverksetting. Økonomiske aspekter hadde ingen stor betydning under forhandlingene, men det ble ansett at kostnadsnivået var akseptabelt. I tillegg kan funnene tyde på at kostnadene ved et utenforskap ble regnet som høyere enn ved et medlemskap.

Ut fra den teoretiske modellen er enighet om politiske målsetninger og marginale endringer forhold av betydning for vellykket iverksetting. De empiriske funnene viser at det ikke var enighet om avtaleinngåelse, de politiske målsetningene, eller om hvilke endringer et samarbeid ville innebære. Ut fra modellen til Van Meter og Van Horn og mine antagelser ville alle disse forholdene øket sannsynligheten for at avtalen ikke ble iverksatt. Dette begrenser modellens forklaringskraft for denne studien.

Når det likevel skjedde viser det betydningen av de politiske forholdene for at det ble gjennomslag for avtalen. Flertallet argumenterte for at Schengen-samarbeidet innebar

iverksetting av politiske målsetninger det var enighet om i Norge, og at det ikke innebar store endringer fra det eksisterende samarbeidet. Dette styrker teoriens vektlegging av disse variablene, samtidig som uenighetene ut fra teorien svekker sannsynligheten for at avtalen vil bli vellykket iverksatt videre.

Analysen viser at det kan være andre forhold jeg ikke har diskutert her som kan ha hatt betydning for at avtalen ble iverksatt. De økonomiske aspektene ved å bli stående på utsiden av samarbeidet kan ha vært et forhold av betydning. Når en regjering som var mot både Schengen-samarbeidet og EU forhandlet fram avtalen tyder det også på at et samarbeid var ønskelig, men at det ikke fantes andre alternativer. Det empiriske materialet tyder på at behovet for å være med i det internasjonale politisamarbeidet kan ha bidratt til beslutningen. Forvaltningens behov for en avtale er et aspekt som ikke dekkes av ovenfra-tilnærmingen. Oppslutningen i forvaltningen, blant de som skal iverksette avtalen, kan også være av betydning for tilslutning til en avtale. Dette vil være tema for det neste kapitlet der jeg ser på hvordan gjennomføringen av avtalen skjer, med utgangspunkt i SIS.

6. Anvendelse av Schengen Informasjon System

6.1 Innledning

Ovenfra-ned perspektivet på iverksetting impliserer at det finnes et hierarkisk organisasjonsmønster for iverksettingen, hvor beslutningene blir tatt øverst i organisasjonen og deretter ført nedover i systemet, "policies normally contain both goals and the means for achieving them" (Pressman og Wildavsky 1973, i Shafritz og Hyde 1997: 353). Om iverksettingen er vellykket eller ikke kan måles ut fra det opprinnelige målet med politikken. Van Meter og Van Horns (1975) vektlegging av enighet og endringer vil ligge til grunn for å undersøke om målsetningene gjenspeiles i forvaltningens anvendelse av regelverket og betydningen av påkrevde organisasjonsendringer.

Ut fra nedenfra-opp perspektivet er aktørene som skal iverksette systemet, den "nederste delen", viktige for iverksettingen, fokuset ligger på læring og samhandling mellom de forskjellige aktørene. I følge Barrett og Fudge (1981: 26) er det nødvendig med et slikt handlingssentrert perspektiv for å se hva som faktisk foregår under iverksettingen. Fokuset skifter fra politikken til organisasjonene, til hva som skjer, hvem som gjør det og hvorfor. Dette perspektivet vil ligge til grunn for å undersøke om forvaltningen har utarbeidet egne rutiner for å anvende avtalen og om avtalen var i tråd med forvaltningens verdigrunnlag.

Spørsmålet er i hvilken grad og på hvilken måte de to tilnærmingene kan bidra til å forklare anvendelsen av Schengen-avtalen i Norge. Fokuset vil ligge på gjennomføringen av SIS, som er den største enkeltendringen med samarbeidet. Jeg vil i dette kapitlet begynne med å undersøke i hvilken grad ovenfra-ned perspektivet kan bidra til å kaste lys over prosessen, deretter ser jeg i hvilken grad nedenfra-opp perspektivet belyser prosessen.

6.2 Anvendelse ut fra et ovenfra-ned-perspektiv

6.2.1 Etablering av SIS

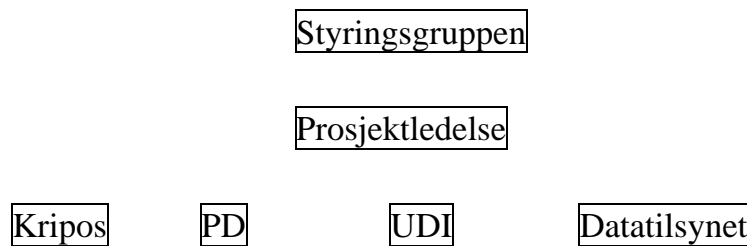
Ut fra ovenfra-ned perspektivet er det avgjørende at politikken har et mål å måle variasjoner i forhold til (Van Meter og Van Horn 1975: 447), min hypotese var at dersom de politiske målsetningene gjenspeiles i forvaltningens iverksetting vil det øke sannsynligheten for at det skjer uproblematisk. Under etableringen av SIS ble det opprettet en prosjektgruppe med forskjellige delprosjekter med ansvar for etablering av det. Jeg vil undersøke hvordan SIS ble etablert og i hvilken grad prosjektgruppene ivaretok de politiske målsetningene i tråd med myndighetenes intensjoner.

SIS i Norge ble opprettet som følge av Norges medlemskap i Schengen-samarbeidet. Etableringen var tidkrevende og kostbart, fordi det var en helt ny type registreringssystem som måtte opprettes. Tilslutning til avtalen innebar en forpliktelse til å iverksette retningslinjene i konvensjonen. Det var et krav i avtalen at alle landene skulle ha et nasjonalt kontaktpunkt for utveksling av informasjon knyttet til SIS, slik at systemet er operasjonelt til en hver tid over hele Schengen-området. Dette kalles SIRENE. Den nasjonale databasen til SIS kalles NSIS, og opprettes i alle Schengen-landene. Den inneholder de samme opplysningene som den sentrale databasen CSIS i Strasbourg og alle de andre NSIS-databasene. Alle landene i samarbeidet må opprette og drive NSIS og SIRENE for egen regning og på eget ansvar. Da Norge ble med i samarbeidet var allerede 10 land³⁷ tilknyttet CSIS gjennom nasjonale NSIS, Norge måtte derfor sørge for at NSIS tilfredsstilte de kravene som allerede var en forutsetning.

Under forhandlingene om medlemskap i Schengen-samarbeidet ble det opprettet en prosjektgruppe, prosjektgruppe Schengen, som skulle arbeide med forberedelsene til

³⁷ Disse landene var Belgia, Nederland, Luxembourg, Frankrike, Tyskland, Italia, Spania, Portugal, Hellas og Østerrike. Finland, Island, Sverige og Danmark gikk inn samtidig med Norge.

iverksetting av SIS i Norge, slik at de tekniske og funksjonelle kravene ble tilfredsstilt før oppstarten av systemet. Dette var sammensatt av en styringsgruppe ledet av Justisdepartementet (JD) og en prosjektledelse med fire delprosjekter. De forskjellige delprosjektene tilrettela for iverksettingen av SIS, og var knyttet til hverandre.



Styringsgruppen var sammensatt av mennesker med faglig tyngde og ekspertise på de forskjellige områdene, og prosjektene var underlagt en prosjektleder utpekt av JD. Politiavdelingen i JD hadde det overordnede ansvaret for utviklingen av den norske SIS-løsningen. Av de fire delprosjektene ble Kripos, PD (nå PDMT)³⁸, og UDI opprettet med en gang (1997), mens Datatilsynet fikk et eget prosjekt utover i prosessen. De fire stedene ble pålagt hver sine oppgaver i forhold til opprettelsen av SIS. Alle de fire delprosjektene hadde stor grad av frihet til å utvikle de løsningene de mente ville passe best til deres virksomhet, innenfor Konvensjonens rammer. I tillegg ble det satt av et budsjett på over 70 millioner kroner til opprettelsen av SIS som prosjektgruppene skulle arbeide ut fra.

PD hadde arbeidet med å klargjøre den tekniske delen av systemet, ved å utarbeide den norske NSIS-løsningen. De hadde som sin hovedoppgave å få systemet i funksjon og tilpasse det til de nordiske forholdene, og de skulle lage den tekniske delen for SIRENE-kontoret. NSIS ble opprettet på en egen datamaskin hos PD, meldinger og etterlysninger registreres i denne databasen. PD utarbeidet også de tekniske løsningene for tilknytningen til den sentrale CSIS. Dette prosjektet var i høy

³⁸ Politiets Datatjeneste, Politiets Data og Materielltjeneste fra 1.1.2004

grad sentralstyrt, da det er klare retningslinjer i Konvensjonen om hva SIS kan inneholde og ikke.

Alle landene må opprette en enhet som skal ha ansvar for bruken av systemet, SIRENE-kontoret (Konvensjonen art. 108). I Norge ble Kripos pålagt å etablere et SIRENE-kontor og å lage en elektronisk saksbehandlingsløsning. De skulle utarbeide nasjonale rutiner for anvendelse av systemet og utarbeide funksjonelle spesifikasjoner. De ble pålagt oppgaven i 1997 og de første ansettelsene i forbindelse med opprettelsen skjedde i september 1999. Kripos skulle lage interne rutiner mellom SIRENE-kontoret og politidistriktene og mellom SIRENE-kontoret og UDI som er instansene med tilgang til SIS. De skulle ansette, lære opp personell og kjøpe utstyr.

UDI fikk i oppdrag å lage en saksbehandlingsløsning ut fra art. 96³⁹, som er den eneste artikkelen de ville få tilgang til opplysninger om. De skulle blant annet etablere rutiner for søking og registrering i NSIS ut fra denne, art. 96 ble derfor kopiert til UDI fra SIRENE-kontoret, og deretter fikk de i oppdrag å utvikle tilgangen til systemet.

Datatilsynet skal sikre at personvernbestemmelsene i konvensjonen og nasjonal rett overholdes. De var fra begynnelsen involvert i styringsgruppen og prosjektledelsen, men etter hvert ble det utviklet et eget delprosjekt som skulle jobbe med personvern. Det utviklet seg enighet om at personvern burde bli et eget prosjekt og ha en selvstendig rolle. De hadde i oppdrag å vurdere juridiske sider og teknologiske spørsmål ved utarbeidelsen av systemet.

6.2.2 Ivaretagelse av politiske målsetninger

Van Meter og Van Horn (1975: 450) vektlegger hvordan systemet klarer eller feiler i å overføre politiske mål konkret og meningsfullt. For at en politikk skal være

³⁹ Art. 96, om "utlendinger som er innmeldt med henblikk på ikke å tillate innreise (til Schengen-området)".

vellykket må de politiske målsetningene overføres til de som skal iverksette regelverket, slik at det blir gjennomført i deres daglige arbeid. Mazmanian og Sabatier (1983) legger blant annet fokus på ”klare og konsistente mål, tilstrekkelig finansielle ressurser, opprettelse av hierarkiske strukturer mellom og innen de organer som står for gjennomføringen” (Kjellberg og Reitan 1995: 150). JD hadde den overordnede styringen, mens forskjellige prosjekter ble opprettet underveis i arbeidet med etableringen av SIS. Sterk statlig styring vil ut fra teorien legge til rette for ivaretagelse av de politiske målsetningene. JD la klare retningslinjer for iverksetting av systemet, ved å opprette forskjellige prosjekter med klart definerte ansvarsoppgaver. Likevel er det nyanser i dette bildet. Store deler av organiseringen innen organene ble overlatt til de administrative aktørene. Dette åpner for at det kan skje målforskyvning bort fra de opprinnelige intensjonene.

Norge valgte å utvikle en SIS-løsning sammen med de andre nordiske landene. Det ble lagt fokus på et tett samarbeid slik at det tidligere samarbeidet kunne videreføres uten problemer. Dette skjedde av praktiske grunner, det ble antatt at Norge ville ha mest kontakt med sine nordiske naboland om utlevering og samarbeid også i fremtiden, og det ble sett på som hensiktsmessig at man opererte med de samme systemene slik at det ikke fra EU sin side ville bli fremført kritikk mot den norske løsningen. Den politiske målsetningen om ivaretagelse og fortsettelse av det nordiske samarbeidet ble derfor ivaretatt under utviklingen av systemet.

Hensynet til effektiv kriminalitetsbekjempelse var også en viktig del av dette, ved å utvikle like systemer som de andre nordiske landene ville det være lettere å få tak i informasjon om lovbrøtere raskt fra de andre landene. I situasjoner hvor man trenger informasjon eller tillatelse til pågrepelse øyeblikkelig vil det mest sannsynlig gjelde i forhold til egne naboland, ble det fremhevet. Forvaltningens arbeid gjenspeiler på denne måten de politiske målsetningene. Kriminalitetsbekjempelse og nordisk samarbeid var klare målsetninger. Dette er også i tråd med politikernes påstand⁴⁰ om

⁴⁰ <http://www.stortinget.no/stid/1996/sv970609.html#sak1> (8.4.05)

at Schengen-avtalen var i tråd med målsetningene om å bekjempe grensekryssende kriminalitet. På denne måten kan avtalen ses som en utvikling av et samarbeid hvor norske interesser var sammenfallende med de europeiske.

I forhold til suverenitetsspørsmålet ble det også i forvaltningen gitt uttrykk for at det var problematisk med medlemskap i Schengen og ikke i EU. Oppfatningen her var ikke at Schengen var i strid med Norges standpunkt til spørsmålet, men at det var problematisk med operative samarbeidsavtaler hvor Norge ikke har medbestemmelse når politiske beslutninger tas (Intervju DT). Suverenitetsspørsmålet var på denne måten fremtredende. En av årsakene til at Norge valgte å benytte en nordisk løsning av SIS, var at man ikke ønsket kritikk fra EU. Ved at alle de nordiske landene brukte den samme løsningen ville det være mindre sårbart for kritikk utenfra. Norge ønsket derfor å iverksette løsninger som var i tråd med løsningene i Schengen/EU.

På den annen side viser empirien at det oppfattes som problematisk når Norge som et lite land utenfor EU ikke har stemmerett når nye avgjørelser tas. Det vektlegges at det er forskjeller, for eksempel kulturelle, mellom Norden og andre EU-land. De nordiske landene er for eksempel mer opptatt av personvern enn en del andre land. Det oppfattes som problematisk at Norge kan forhandle og fremme sitt syn, men ikke være med på beslutningene i viktige saker.

Opprettelsen av de forskjellige prosjektene var et resultat av tilpasning til reglene Norge etter Konvensjonen hadde forpliktet seg til å gjennomføre, men det ble gitt varierende grad av frihet til organisering innenfor disse rammene. De politiske målsetningene viste seg å ha godt feste i forvaltningen, det var enighet om at fokus på kriminalitetsbekjempelse gjennom nordisk og Europeisk samarbeid er viktig. Dette kan også ha sammenheng med det nordiske samarbeidet som har eksistert i mange år. I Norden er det lange tradisjoner for å ha et politisamarbeid, Schengen-avtalen medførte derfor kanskje ikke noe helt nytt for forvaltningen. Målsetningene bak samarbeidet gjenspeilet seg i forvaltningens etablering av SIS, ut fra teorien åpner dette for at iverksetting av regelverket kan skje uproblematisk.

6.2.3 Organiseringen av SIS

SIS er et nytt registreringssystem for å kunne få tak i lovbrøyttere og andre mer effektivt innenfor avtalens grenser, samtidig som det fungerer som ledd i den ytre grensekontrollen. Ut fra Van Meter og Van Horns tilnærming vil graden av organisasjonsendring som er påkrevd ha betydning for gjennomføring av en avtale (Van Meter og Van Horn 1975: 458). Min antagelse var at små organisasjonsendringer vil øke muligheten for vellykket iverksetting. Jeg vil derfor fokusere på organiseringen av SIS hos de forskjellige organene som har ansvar for iverksetting av det.

KRIPOS⁴¹.

Den største enkeltendringen Schengen-avtalen medførte for Kripos var opprettelsen av et SIRENE-kontor. SIRENE-kontoret har hovedansvaret for registrering av personer eller gjenstander i SIS, og skal sørge for at all informasjon som legges inn fra Norge er korrekt. Kripos er inndelt i forskjellige avdelinger som igjen er delt inn i enheter/avsnitt⁴². SIRENE-kontoret er underlagt internasjonal avdeling hvor de også har samlet Interpol, PTS og Desken⁴³.

SIS fungerer ved at informasjonen som blir lagret om personer eller gjenstander i Norge blir sendt til den sentrale databasen (CSIS) i Strasbourg, hvor det blir sendt videre til de nasjonale databasene (NSIS) i Schengen-landene. Fra informasjonen blir sendt fra SIRENE-kontoret til CSIS og rundt til alle de andre Schengen-landene går det bare noen minutter. Per 9. november 2004 var det totalt 12,7 millioner meldinger i SIS av både personer og gjenstander (Intervju i Kripos). Alle norske meldinger

⁴¹”Kriminalpolitisen er et sentralt bistandsorgan for norsk politi med spisskompetanse innen teknisk og taktisk etterforskning samt nasjonalt og internasjonalt politisamarbeid”, <http://www.nyekripos.no/fagogansvar.html> (24.4.05)

⁴² Disse er en administrasjonsavdeling, laboratorieavdeling, fingeravtrykksavdeling, taktisk etterforskningsavdeling, utlendingsavdeling, internasjonal avdeling og IKT-avdeling.

⁴³ Desken er en døgnbemannet kommunikasjonstjeneste som svarer på forespørsler og samordner informasjon (Hermansen 2004: 74).

kvalitetssikres på SIRENE før de sendes til CSIS i Strasbourg, dette gjelder i forhold til personer og gjenstander, med unntak av pass og biler.

Kripos har som oppgave å sjekke at alle opplysningene som skal bli lagt inn er korrekte, dersom informasjonen er feil sender de den tilbake til retting til politidistriktet hvor den kom fra. Kripos foretar ikke selvstendige endringer i SIS, det gjør politidistriktene som "eiere" av informasjonen. Det foregår ved at et politidistrikt registrerer informasjon, denne sendes elektronisk til SIRENE-kontoret hvor saken fordeles til en saksbehandler som er ansvarlig for å kvalitetssikre informasjonen. Dersom saksbehandleren finner feil i informasjonen kontakter vedkommende politidistriktet og sier at de må endre på meldingen(e). Meldingen blir deretter rettet og sendt tilbake til Kripos før de blir registrert i CSIS.

Politidirektoratet (POD)

Politidirektoratet ble opprettet i 2001 og ble underlagt Justisdepartementet. Formålet var å styrke den sentrale ledelsen i politiet, og møte utfordringene i kriminalitetsutviklingen⁴⁴. POD er øverste politimyndighet og har ingen operative oppgaver i forhold til SIS. De gir generelle retningslinjer og instruksjoner om bruk av SIS til politidistriktene, og arbeider opp mot departementet dersom det er behov for regelverksendringer. De har det overordnede ansvaret som den øverste politimyndigheten, blant annet for at opplæring i SIS blir gjennomført og for at kunnskapsnivået i politiet er høyt nok. De er også ansvarlig for at politiet oppfyller sine forpliktelser etter Schengen-konvensjonen. POD preges av større grad av frihet i forhold til organisering enn de andre organene. Som øverste politimyndighet i Norge har de ansvaret for alle iverksettingsorganene og er gitt betydelig grad av frihet til å utarbeide passende rutiner for iverksetting av SIS.

Politidirektoratet er også ansvarlig for at Norge tar del i Schengens grupper på ekspertnivå. De har hovedkontakten ut i Schengen fra Norge og er med i forskjellige

⁴⁴ <http://www.politi.no/politiet/bakgrunn.shtml> (24.4.05)

arbeidsgrupper i Brussel, blant annet Schengen Evaluation group (SE). Gjennom SE foretar man evalueringer om hvorvidt landene oppfyller reglene i konvensjonen. POD sin oppgave er å representere Norge og arbeide for å ivareta norske interesser.

Utlendingsdirektoratet (UDI)

”Utlendingsdirektoratet har ei målsetjing om at norsk innvandrings- og flyktningpolitikk skal drivast så effektivt, korrekt og omsynsfullt som råd er”⁴⁵.

UDI er delt inn i fem avdelinger, administrasjonsavdelingen, asylavdelingen, integreringsavdelingen, oppholdsavdelingen og avdelingen for faglig strategi og koordinering. UDI har strenge regler å forholde seg til for bruk av SIS som er regulert gjennom lov og forskrifter.

UDI har utelukkende tilgang til art. 96, som omhandler tredjelandsborgere. Deres oppgave var å utvikle tilgang til og rutiner for anvendelse av denne artikkelen. Det er fastlagt i interne skriv og i rundskriv hvilke rutiner de ansatte skal forholde seg til. Det er hjemlet i SISl § 7, pkt. 2 hva som gir grunnlag for innmelding i SIS. Det er adgang til å registrere innmelding i SIS når det er fattet vedtak om utvisning av en person etter utl.§ 29 første ledd bokstav a, b, c eller d. Dersom det blir fattet vedtak om innmelding i SIS på grunn av utvisning etter utl.§ 29 c, må det straffbare forholdet ha en stafferamme på minimum 1 år (Intervju UDI).

Dersom en ansatt i UDI får et treff i SIS blir det sendt en forespørsel til oppholdsavdelingen for å få mer informasjon. De har kontakt med Kripos som kan opplyse om hvorfor personen er blitt registrert. Deretter avgjøres det hvilken betydning det skal ha i det konkrete tilfelle. Oppholdstillatelse utstedes når vektige grunner tilsier det, spesielt humanitære grunner eller som følge av internasjonale forpliktelser (Konvensjonen art. 25). En tillatelse kan derfor bli innvilget til tross for innmeldingen i SIS, hvis UDI mener at grunnlaget for innmeldingen ikke skal gis

⁴⁵ <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=3462> (2.4.05)

avgjørende vekt for utfallet av søknaden. Hvis en tillatelse innvilges, sender UDI en henstilling til det andre Schengen-landet om å slette innmeldingen i SIS (Intervju UDI).

Datatilsynet

Datatilsynet er et frittstående forvaltningsorgan med tilsynsmyndighet over SIS, og har det overordnede ansvaret for ivaretagelse av sikkerheten i systemet. Deres virksomhet er også preget av stor grad av frihet til å utføre tilsynsoppgavene ovenfor SIS. Det er en funksjon som ligger i deres rolle som frittstående forvaltningsorgan, de er den institusjonen som utfører tilsvarende oppgaver i henhold til norsk personvernlovgivning. De kan gi Kripos pålegg om at behandling av opplysninger som er i strid med loven skal opphøre eller stille vilkår som må oppfylles for at behandlingen skal være i samsvar med loven. De undersøker hvordan kravene som blir satt i lovgivningen blir oppfylt, hos Kripos, politidistriktene og en stor kontroll hos UDI er under planlegging (november 2004). Datatilsynet har hatt mest fokus på de juridiske sidene ved anvendelsen av SIS og undersøkt blant annet hvordan det enkelte politidistrikt har tilrettelagt for de rutinene som skal til (Intervju DT).

I tillegg har Datatilsynet en rådgivende funksjon når det gjelder innsynsbegjæringer. Etter hovedregelen har en innsynsrett dersom en tror en er blitt registrert i SIS. Det er Kripos som avgjør om en innsynsbegjæring skal tas til følge eller avslås. I avslagstilfeller kan saken fremlegges for Datatilsynet for en uttalelse før den sendes til Justisdepartementet som er klageorganet. Datatilsynet er spesielt opptatt av at personer ikke skal bli innmeldt i SIS på feil grunnlag, for eksempel politisk.

6.2.4 Iverksatte endringer

Effektiv iverksetting vil ut fra ovenfra-ned tilnærmingen være mest sannsynlig når forvaltningen ikke må gjennomgå drastiske reorganiseringer (Van Meter og Van Horn 1975: 458). Min antagelse var at iverksetting vil være lettere hvor det ikke krever store organisasjonsendringer. Innføring av SIS medførte

organisasjonsendringer i forvaltningen, noe som kunne medføre at iverksettingen ble problemfull, likevel viser funnene at de forskjellige forvaltningsorganene har lagt stor vekt på iverksetting. De forskjellige organene har, på tross av endringene, iverksatt avtalen for å benytte den i sitt arbeid. Dette svekker antagelsen om organisasjonsendringers betydning. Det ble satt klare retningslinjer for at iverksetting av SIS skulle skje og de klare retningslinjene kan ha bidratt til at endringene lettere ble gjennomført. Dette funnet er overensstemmende med ovenfra-ned tilnærmingens vektlegging av statlige styringsmidler, endringene kan av den grunn ha blitt oppfattet som mindre enn det ble gitt uttrykk for under forhandlingene.

Det ble i tillegg satt av betydelige finansielle midler til iverksetting gjennom opprettelse av de forskjellige delprosjektene, noe som også kan ha bidratt til at endringene ble lettere å gjennomføre. Under etableringen opererte prosjektledelsen med et budsjett på over 70 millioner kroner, og dette budsjettet ble holdt. Politietaten har blitt gitt midler til gjennomføring og anvendelse av SIS, det samme har UDI og Datatilsynet.

Hvor organisasjonsendring er påkrevd, vil sterk styring av iverksettingen sammen med klare retningslinjer gjøre iverksettingen lettere, spesielt i tilfeller hvor det kreves klare endringer fra praksis. Som vi har sett medførte innføringen av SIS opprettelse av et helt nytt system og den politiske ledelsen var tidlig inne og styrte utviklingen. Dette tyder på at de ønsket å ha kontroll over prosessen, noe som også ble bekreftet av mine informanter. Den administrative ledelsen hadde en omfattende styring med prosjektet, og fra EU/Schengen ble det i høy grad overlatt til myndighetene å iverksette systemet. Myndighetenes styring har hatt betydning for interorganisasjonsforholdene i denne prosessen, de politiske vedtakene måtte iverksettes av på forhånd bestemte organer. Prosjektlederen innehadde likevel stor grad av frihet under utviklingen av systemet, kravet som ble satt var at den nasjonale SIS måtte tilfredsstille de kravene som allerede var en forutsetning. Når de tekniske og juridiske kravene var på plass, stod aktørene friere til å være med på utviklingen av systemet. Det eksisterte en varierende grad av frihet, som fulgte en hierarkisk linje.

Politidistriktene, UDI og Kripos hadde klare retningslinjer å arbeide ut fra, som ble kontrollert av POD og Datatilsynet.

Funnene mine tyder på at selv om endringene ble oppfattet som store fra myndighetenes side, ble de ikke det av de administrative aktørene. De tyder på at målsetningene som ble fremmet av myndighetene var i tråd med forvaltningens oppfattelse av målsetninger med et slikt samarbeid, og at de endringene det medførte var ønskelige. Dette er forhold som vil legge til rette for iverksetting. Ovenfra-ned tilnærmingen vektlegger ikke aktørenes selvstendige betydning for at en politikk blir iverksatt. Videre tar jeg derfor for meg hvilken betydning de administrative aktørene har hatt.

6.3 Anvendelse ut fra et nedenfra-opp perspektiv

De empiriske funnene viste at etableringen av SIS i forvaltningen skjedde i tråd med de politiske målsetningene, og at endringene systemet krevde tidlig ble iverksatt. Ut fra en ovenfra-ned tilnærming forventet vi at dette skjedde i tråd med myndighetenes krav, mens en nedenfra-opp tilnærming vektlegger aktørenes betydning for gjennomføringen av regelverket. I følge Barrett og Hill (1984: 220) bør man i iverksettingsstudier fokusere på interaksjonen mellom aktørene og vektlegge "the multiplicity of actors and the variety of (administrative and organizational) linkages between them" (Barrett og Hill 1984:226). Iverksettingsprosessen ses som en læringsprosess, der "utformingen av politikken endres og tilpasses til problemene den skal løse" (Kjellberg og Reitan 1995: 155). Dette kapitlet fokuserer på forvaltningens utvikling av rutiner og betydningen av verdigrunnlaget hos organene for iverksetting.

6.3.1 Tilgang til SIS og behandling av opplysninger

I følge nedenfra-opp tilnærmingen er det nederste trinnet, de som skal iverksette en politikk, like viktige som de som har fått den implementert (Elmore 1982: 21). På

grunn av den innflytelsen forvaltningen kan ha over iverksettingen er det viktig at det er forståelse for systemet, og de ansatte må føle at det har en nytteverdi. Min antagelse var at sannsynligheten for at iverksettingen kunne skje uproblematisk ville øke, dersom forvaltningen utarbeidet rutiner for anvendelse. Jeg undersøkte derfor hvilke rutiner som finnes for tilgang til og behandling av opplysninger i SIS.

SIS er en database for registrering og utlevering av informasjon. Hva som kan lagres og hvem som har tilgang er regulert i Konvensjonen. Det kan registreres opplysninger om personer og gjenstander som er beskrevet i art. 95-100 i Konvensjonen. Listen over hva som kan registreres er uttømmende, og det som registreres er basert på et kodeverk. Dersom man prøver å registrere informasjon utover det som er nevnt i Konvensjonen, er det ikke mulig å legge det inn i SIS.

Konvensjonen fastsetter at instanser med ansvar for ”grensekontroll og annen politi- og tollkontroll innenfor en parts grenser samt samordning av slik kontroll”

(Konvensjonen art. 101, pkt.1) kan ha tilgang til SIS. Innenfor disse rammene er det opp til nasjonal lovgivning å regulere tilgangen. I Norge er dette regulert i lov om SIS, og gjelder i hovedsak politi og utlendingsmyndighetene⁴⁶. Det skilles mellom to typer av tilgang som kan bli gitt: søketilgang, og søke- og registreringstilgang.

Politidistriktene og utlendingsmyndighetene har myndighet til å søke og registrere i SIS ut fra behovet til den enkelte tjenestemann. SIRENE gjennomfører en kontroll før registreringen sendes videre fra NSIS til CSIS.

For politiet er det politimesteren i det enkelte distrikt som beslutter hvem som skal gis tilgang og alle politidistriktene er koplet opp mot SIS hos PDMT. Fra Kripos side ble det uttalt at det er viktig at distriktene har tilgang som dekkes hele døgnet, ”hvis ikke politiet hadde hatt tilgang hadde det ikke vært vits i å ha det” (Intervju Kripos). Dette er fordi det må være tilgang til systemet kontinuerlig for at det skal ha noen funksjon,

⁴⁶ SISl. § 12 ”Politimyndighet når den utøver grensekontroll og annen kontroll og utlendingsmyndighet med ansvar for behandling av visumsøknader, behandling av tillatelser til opphold, og ellers ved håndheving av utlendingsloven (...), jf. SIS-forskriften § 1-6, 2. ledd: ”bemyndigelse gis av den stedlige politimester, sjefen for vedkommende særorgan eller lederen for vedkommende utlendingsmyndighet”.

begrensningen for politiets tilgang til SIS ligger i at det må være tjenestelig behov for det. På Schengen-nivå er det flere hundre tusen brukere i politiet, tollvesen eller utlendingsmyndigheter, jf. Konvensjonen art. 101, som har tilgang og kan søke på informasjon. Politiet i Norge skal kontakte SIRENE-kontoret hos Kripos ved treff på melding i systemet, for å få mer informasjon vedrørende treffet.

Ved siden av politiet er det utlendingsmyndighetene, UDI og UNE, som har søke- og registreringstilgang i SIS, men er hos dem begrenset til art. 96. Det er heller ikke her automatikk for tilgang til å søke i systemet. De ansatte må ha et behov for det i sitt arbeid og alle må gå på kurs før de kan få tilgang. Der lærer man å håndtere systemet, og de ansatte blir lært opp i instruksene for hvordan de skal håndtere saker. Det påpekes at det ikke er flere enn de som absolutt har behov for tilgang som får det. Det foregår en dobbel kontrollfunksjon ved at UDI sjekker treffet/situasjonen før det eventuelt blir sendt videre til ny behandling hos Kripos. Fordi det er forskjellig praksis for registrering i de forskjellige landene kan en person få oppholdstillatelse i Norge selv om vedkommende er registrert i SIS.

Bare en liten del av den informasjon politi og UDI trenger befinner seg i SIS, fordi det bare kan registreres begrenset med data (Konvensjonen art. 94). I og med at listen over det som kan registreres i SIS er uttømmende er det ikke mulig for politiet å innhente opplysninger utover dette herfra, til det brukes SIRENE, som ikke er regulert i Konvensjonen eller gjennom egen lov. SIRENE gir Kripos mulighet til å utveksle informasjon utover de data som lagres i SIS. Dette begrunnes med at politiet har behov for en del tilleggsinformasjon fra utenlandske myndigheter ved påtreff av en etterlyst person for å vurdere pågripelse og varetektsfengsling med henblikk på utlevering (art. 95), eller at utlendingsmyndighetene har behov for tilleggsinformasjon ved treff på personer som er registrert som uønsket til Schengen-området (art. 96). Kommunikasjonen skjer derfor på to plan, det ene er den informasjonen som ligger i SIS, og SIRENE-kommunikasjon som foregår ved siden av SIS. Denne informasjonen er ikke søkbar, verken gjennom SIS eller noen andre

systemer, kun for de som har tilgang til det på SIRENE, i Norge og i andre Schengen-land.

Det er samme prosedyre for retting og sletting av informasjon som registrering av informasjon som har blitt lagt inn i SIS. Når en person blir påtruffet eller en gjenstand blir funnet sendes det informasjon gjennom SIRENE-systemet (ikke gjennom SIS på grunn av at det ikke er mulig å legge inn slik informasjon i systemet). All kommunikasjonen ved et treff foregår derfor utenfor SIS. Kripos informerer lokalt politi i Norge som har etterlyst personen eller gjenstanden, derfra går det en saksbehandling mellom norsk politi og SIRENE-kontoret. Hvordan sletting av opplysninger i systemet skal skje er beskrevet i Konvensjonen⁴⁷. Kripos følger opp alle sakene mot politidistriktene og sørger for at de avlyser meldingen når personen eller gjenstanden er utlevert og tilbake i Norge. Det er politidistriktene som er ansvarlige for dette, de avlyser personen eller gjenstanden og sender det til Kripos hvor det blir foretatt en kontroll. Kripos fremhever viktigheten av å få slettet personer fra systemet, slik at de ikke risikerer å bli tatt på nytt etter å ha sonet sin dom. Det fremheves at dette er noe de har veldig gode rutiner på, noe også Datatilsynet kan bekrefte.

POD opplyser at det ikke har vært mange begjæringer om retting og sletting i SIS, de gangene det har kommet klager har det som regel vært på selve vedtaket eller dommen, og ikke registreringen i SIS.

6.3.2 Rutiner bak anvendelsen av SIS

Ut fra den teoretiske tilnærmingen forventes det at forvaltningen har mulighet til å påvirke iverksettingen av SIS. Antagelsen er at aktører i forvaltningen er like viktige som de som har utviklet reglene og fått dem implementert i det nasjonale regelverket (Cini 2003: 355). Empirien viste at de forskjellige organene har utviklet rutiner for

⁴⁷ Konvensjonen art. 112, jf. art. 113.

registrering og behandling av opplysninger i SIS. ”Det fungerer bra, bedre nå enn tidligere, men kan selvfølgelig bli bedre. Opplæring er en kontinuerlig prosess” (Intervju Kripas).

Muligheten for tilgang til SIS er nøye regulert i Konvensjonen, dette ble gjort for å sikre at det ikke kunne bli brukt til andre formål enn sin opprinnelige målsetning. Konvensjonens målsetning og systemets oppbygning legger føringer på bruken av systemet, og gjennom instruksjer og rundskriv har det blitt gitt klare føringer for anvendelse av systemet. Dette samsvarer med ovenfra-ned tankegangens vektlegging av at sentral styring er viktig for anvendelsen. Anvendelsen hos de forskjellige kontorene har vært en respons til forpliktelsen det medførte å bli med i Schengen-samarbeidet. Funnene viser at aktørene ikke oppfattet dette som tvangsrevet, men snarere som en ønsket utvikling og at det har blitt utviklet gode rutiner for anvendelse av systemet, som et resultat av at de ansatte har ønsket at dette skulle skje.

Denne interessen begrunnes med at politiet har fått en mulighet til effektiv kriminalitetsbekjempelse på en helt annen måte enn de hadde tidligere. Politiets hovedmålsetning er å bekjempe kriminalitet, med dette systemet har de større muligheter til det også etter at en person som har begått kriminalitet eller en stjålet gjenstand har forlatt landet. Den utstrakte bruken av systemet på europeisk basis gjør det også til et effektivt middel for politi og utlendingsmyndighet i sitt arbeid. Det har vært prioritert både i politiet og UDI at opplæringen skal være god slik at systemet anvendes i høyest mulig grad. Reglene for tilgang er strenge, og det har blitt lagt vekt på at bare mennesker med behov for tilgang vil få det, samtidig som tilgangen er stor nok til at systemet vil fungere effektivt. Funnene viser at det er forståelse og kunnskap om systemets intensjoner og virkemåte hos iverksetterne. I lys av Elmores (1982) teori om backward-mapping må man se på adferden som genererer behovet for politikken. De organene som anvender systemet i sitt arbeid så et klart behov for og en fordel med et slikt system, derfor er det blitt utviklet gode rutiner for tilgang og registrering. Endringene som innføringen av systemet medførte for å gjennomføre dette har ikke blitt sett på som store i forhold til gevinsten muligheten til å bli

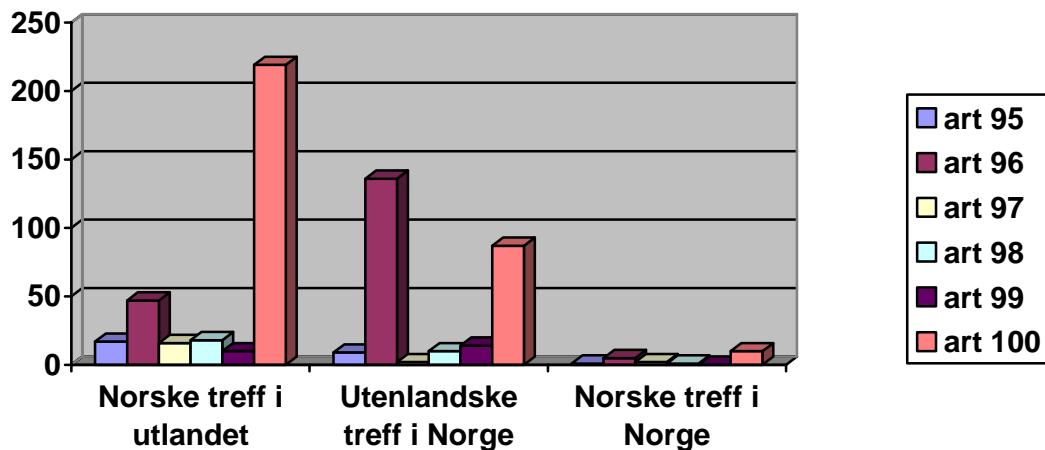
tilkoplek et slikt system ville gi. Disse funnene styrker hypotesen om betydningen av at det utvikles gode rutiner for iverksettingen.

6.3.3 Registreringer i SIS

Forskjellige verdier, holdninger og erfaringer former "the perceptions in the situation" (Barrett og Fudge 1981: 28). Spørsmålet her er hvilken betydning aktørenes interesser og verdier har for anvendelsen av systemet. Ut fra den teoretiske tilnærmingen var det mindre sannsynlig at regelverket ville bli anvendt dersom det berørte kjerneverdiene i forvaltningen enn dersom det kunne inkorporeres i de eksisterende rutinene (Knill 1998). Min antagelse var at dersom SIS var i tråd med forvaltningens verdigrunnlag vil det øke sannsynligheten for vellykket iverksetting. Innføringen av SIS medførte organisasjonsendringer. Dersom de ansatte ikke har forståelse for systemet er det mindre sannsynlig at det vil bli anvendt etter sine opprinnelige intensjoner. Jeg vil derfor se på den faktiske regelanvendelsen i SIS.

Ved utgangen av 2003 var det til sammen 50 037 aktive norske etterlysninger/meldinger i SIS (Kripos 2003: 17), året før var det 30 803. Det foregår en klar økning i bruken av systemet. Systemet ble operativt i 2001 og anvendes i større grad for hvert år, noe som tyder på at de ansatte har fått opplæring i og ser behovet for det. Funnene viser at forvaltningen hadde positive forventninger til bruken av systemet, fordi det er hurtig og lett anvendelig. "Fra de trykker på send-tasten i SIRENE til Strasbourg og til informasjonen er rundt overalt går det bare noen minutter, og det gir selvfølgelig et potensial" (Intervju Kripos). Systemet blir sett på som en klar forbedring i forhold til tidligere systemer som ble benyttet. "Med hensyn til hvor raskt det går, hvor effektivt det er, hvor utbredt tilgangen er, så er det etter mitt syn ingenting som slår SIS i dag." (Intervju POD).

Figur 1: Antall registreringer i SIS 2003 (Kilde: Kripos 2003: 14)



Av registreringene går det frem at det er forskjeller i anvendelse av de forskjellige artiklene. Artikkel 100, opplysninger om etterlyste gjenstander, blir mest benyttet med 219 treff på norske meldinger i utlandet og 87 treff på utenlandske meldinger i Norge i 2003. Dette gjelder i hovedsak motorkjøretøyer, men også tilhengere, skytevåpen, blankodokumenter, ID-dokumenter og stjålne pengesedler kan registreres og dermed oppnås treff på.

Etter dette er det art. 96, opplysninger om utlendinger som er innmeldt med tanke på ikke å tillate innreise, som blir mest anvendt. Det var treff på 136 utenlandske meldinger i Norge og på 47 norske meldinger i utlandet i 2003. Dette kan synes som et høyt tall som vitner om at systemet blir benyttet for å stenge utlendinger ute fra Norge. Dette tyder på en målforskyvning fra intensjonen om å bruke systemet til kriminalitetsbekjempelse til å bli et middel for utestenging. Spørsmålet er derfor hvorfor antallet registreringer etter denne artikkelen er så høy.

Treff på utenlandske meldinger i Norge innebærer at norske myndigheter har fått treff på en melding registrert i utlandet, det vil si at norske myndigheter har lagt personen inn i systemet. UDI registrerer melding når vedkommende oppfyller kravene etter SIS1 § 7, pkt 2. Det er 136 tilfeller av dette. Vedkommende får da ikke nødvendigvis gjennomslag for sin søknad, det avgjør utlendingsmyndigheten i det enkelte land.

Det var i 2003 treff på 47 norske meldinger i utlandet. Når en utlending kommer til Norge for å søke oppholdstillatelse eller av andre grunner er i kontakt med utlendingsmyndigheten eller politiet vil de alltid bli sjekket i forhold til SIS. Selv om en person er registrert i SIS er det derimot ikke sikkert at de ikke får oppholdstillatelse i Norge.

Andre land i Europa har andre terskler for registrering, noe som medfører langt høyere tall enn disse. Et eksempel på dette er Tyskland, som har flere tusen slike etterlysninger fordi deres nasjonale regelverk bygger på et annet grunnlag. På grunn av de forskjellige tersklene for registrering og anvendelse av reglene i forskjellige land er det slik at en person ikke nødvendigvis blir nektet oppholdstillatelse i Norge. UDI sjekker hvert tilfelle, for å håndtere den forskjellige praksisen som foregår. Det kan derfor ikke sies å bli benyttet som et middel for utestenging, men som et middel for å forhindre at personer som er registrert som uønsket til Schengen av et medlemsland reiser inn i området.

Etter art. 95, kriminelle som skal ettersøkes med henblikk på pågrepelse og utlevering, var det 17 treff på norske meldinger i utlandet i 2003, 1 norsk treff i Norge og 9 treff på utenlandske meldinger i Norge. Politiets oppfattelse av systemet er at det er langt mer effektivt enn de systemene de har benyttet seg av tidligere. Etter at Norge ble tilknyttet Schengen-samarbeidet har antall etterlysninger og pågripelser av kriminelle i utlandet øket betraktelig. POD snakker om en økning fra maks 10 % tidligere, til 25-28 % av etterlyste personer som blir pågrepet nå. Det er nesten dobbelt så mange treff på norske meldinger i utlandet som det er treff på utenlandske meldinger i Norge. Dette kan indikere at kriminaliteten er lavere i Norge enn i resten av området, eller at mennesker som har utført kriminelle handlinger og blir registrert i SIS ikke reiser hit. Det er ingenting som tyder på at dette indikerer at norsk politi ikke anvender systemet, fordi treff på andre registreringer er betraktelig høyere.

Art. 97, savnede personer eller personer som skal tas i forvaring av hensyn til egen eller andres sikkerhet, hadde 16 treff på norske meldinger i utlandet, mens det var to

treff på utenlandske meldinger i Norge i 2003. Det har også vært en klar økning av antall savnede personer som blir påtruffet i Norge, men dette finnes det ingen nøyaktig statistikk på. Dette begrunnes med at det ikke ble ført statistikk på dette før innføringen av SIS.

Mangfoldet av aktører som var involvert i dette systemet gjorde at sikkerhetsanstaltningene ble en viktig del av det. I Konvensjonen ligger det klare føringer for personvernet⁴⁸, datatilsynet mener det kan ha hatt positiv effekt for politidistriktene som kan ha fått et større fokus på personvernet på grunn av dette. Det er stor grad av fokus på sikkerhet i systemet, det skyldes delvis at Konvensjonen har klare regler om personvern, men også de involvertes holdninger. Datatilsynet har en overordnet rolle ved at de gir klare føringer på hvordan systemets sikkerhet skal ivaretas. Gjennom deres kontrollfunksjoner skaper de holdninger hos de andre aktørene som kan være medvirkende til at verdisystemene utvikles i samme retning.

Informantene fokuserer på systemets legitimitet og effektivitet, fordi det er viktig at det fungerer etter intensjonene. For den enkelte kan det få store konsekvenser å være registrert i SIS, spesielt i forhold til innreise i Schengen-landene. Datatilsynets inspeksjoner fungerer som en nyttig ledesnor i arbeidet for å ivareta dette. Under deres tilsyn har det ikke blitt gjort noen alvorlige funn i forhold til politiets håndtering eller funksjoner, konfliktene befinner seg mer på det politiske nivå (Intervju DT).

6.3.4 Forvaltningens verdigrunnlag og SIS

Ut fra den teoretiske tilnærmingen vil en politikk som utfordrer kjerneverdiene i forvaltningen være vanskeligere å gjennomføre enn en som kan inkorporeres i de eksisterende rutinene. Utvikling av felles interesser blir i litteraturen fremmet som viktig for at aktørene skal ha interesse av at systemet utvikles og blir en del av

⁴⁸ Schengen-konvensjonen, kp. 3, art. 102-118 om personvern

arbeidsrutinene senere i prosessen. Jeg har her hatt fokus på aktørenes anvendelse av SIS. Studien viser at iverksettingen av den nasjonale SIS har vært vellykket.

Aktørene ønsker at systemet skal være sikkert og at det skal ha legitimitet, slik at de kan anvende det i deres arbeid. Norge og EU står ovenfor de samme problemstillingene i forhold til bekjempelse av grensekryssende kriminalitet, noe som tyder på at verdigrunnlaget i forvaltningen var overensstemmende med verdiene i SIS.

Politiet oppfatter systemet som et viktig bidrag i utviklingen mot å begrense internasjonal kriminalitet. Med bortfall av de indre grensene er det blitt enklere for en kriminell å dra over grensene til et annet Schengen-land etter at vedkommende har gjort en kriminell handling. Politiet mener derfor SIS er et helt nødvendig system for å møte denne utviklingen. De mener den organiserte, internasjonale kriminaliteten lenge har vært økende og at systemer som SIS er nødvendig for å følge utviklingen. ”Det store paradokset er jo at kjeltringene ikke kjenner grensene, mens politiets myndighet stopper ved grensen. Det er der SIS er bra og hjelper på det(...) Det var absolutt et stort fremskritt for norsk politi” (Intervju POD). Systemet gjør deres arbeid lettere, under en utvikling som var kommet til Norge, uavhengig av Schengensamarbeidets frie grenser.

Intensjonene med samarbeidet var sammenfallende med aktørenes ønsker om å bidra til å bekjempe internasjonal kriminalitet. Funnene viser at systemet blir brukt til kriminalitetsbekjempelse, slik intensjonen bak systemet er. Konvensjonen har rom for flere tolkninger av de forskjellige reglene, og i andre land i Europa, som for eksempel Tyskland, finnes det videre terskler for registrering enn i Norge.

Dette viser at tilpasningene til systemet var i tråd med verdiene i forvaltningen. Gjennom bruken av systemet får det anvendelse på europeisk basis, slik at Norge sikrer et godt samarbeid med EU på det justispolitiske området uten medlemskap i EU. Suverenitetsavståelse var omdiskutert under forhandlingene om medlemskap, men forvaltningen var positiv til å utvide det nordiske samarbeidet til også å kunne gjelde i hele Europa. Målsetningen for forvaltningen var å kunne etablere systemet

mest mulig effektivt for å få kunne ta del i kriminalitetsbekjempelse på den europeiske arenaen, sammen med andre lands politi- og utlendingsmyndigheter.

Spesielt var de ansatte opptatt av sikkerhet. Aktørene hadde interesse av at sikkerhet og personvern skulle ivaretas på best mulig måte. Funnene viser at de ansatte er opptatt av at arbeidet deres skal ha legitimitet i befolkningen, og dette er en verdi som har fotfeste i alle organisasjonene. Dette skyldes delvis pålegg om viktigheten av dette, og delvis de ansattes forestillinger om å sikre legitimiteten til systemet. Det arbeides også kontinuerlig for at systemet skal bli bedre.

Det medfører store konsekvenser å bli innmeldt i SIS, i og med at en ikke bare kan bli nektet adgang til Norge, men til alle Schengen-land. De empiriske funnene viser at selv om SIS medførte store endringer, rokket det likevel ikke ved verdiene i forvaltningen. De ansatte er opptatt av muligheten til å bruke det i sitt daglige arbeid, og de har sterkt fokus på å sikre legitimiteten i det også for fremtiden. Forvaltningen hadde interesse av å øke effektiviteten i det internasjonale politisamarbeidet, innføringen av SIS medførte derfor ingen endringer i kjerneverdiene i forvaltningen.

6.4 Oppsummering

Med utgangspunkt i Van Meter og Van Horns modell (1975) forventet jeg at dersom de politiske målsetningene gjenspeilet seg i anvendelsen av systemet, og dersom det krevde små organisasjonsendringer ville det øke sannsynligheten for vellykket iverksetting. Jeg tok utgangspunkt i etableringen og organiseringen av SIS for å undersøke dette.

Forvaltningen arbeidet ut fra de samme politiske målsetningene som myndighetene hadde satt under utviklingen av SIS. Fokuset lå på bevaring av nordisk samarbeid, samtidig som de ville sikre europeisk samarbeid for å muliggjøre enda mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. Dette viser at for forvaltningen var det ikke uklare politiske

målsetninger, men målsetninger som var innarbeidet i deres virksomhet. Ut fra min hypotese vil dette øke sannsynligheten for vellykket iverksetting.

Krav til oppbygningen og strukturen til regelverket er fastsatt i Konvensjonen. Det ble nedsatt styringsgrupper som arbeidet ut fra klare retningslinjer for å etablere systemet, men innenfor disse var det rom for utarbeidelse av egne løsninger. Store deler av ansvaret for den praktiske tilretteleggingen ble overlatt til aktørene, de hadde intern frihet til å utarbeide de løsninger som tilfredsstilte det enkelte organs behov, innen rammene av Konvensjonen. Funnene viser at endringene for å etablere og organisere SIS skjedde i tråd med de kravene som ble satt. Dette viser at fordelene ved iverksetting av systemet var viktigere enn de organisasjonsendringene det medførte. Forvaltningen ble også gitt betydelige ressurser til disposisjon for opprettelse, slik at endringsaspektet for dem kan ha blitt vurdert som mindre enn det ble gitt uttrykk for under forhandlingene. Selv om SIS innebar store organisasjonsendringer gjorde ikke det iverksettingen vanskeligere i forvaltningen, betydningen av denne hypotesen svekkes derfor.

Med utgangspunkt i nedenfra-opp tilnærmingen var mine antagelser at utarbeidelse av rutiner og inkorporering i det eksisterende verdigrunnlag ville øke sannsynligheten for vellykket iverksetting. Innenfor de gitte rammene hadde organisasjonene frihet til å utarbeide rutiner for anvendelse ut fra sine arbeidsområder. Funnene har ikke vist at denne friheten har gjort iverksettingen vanskeligere, snarere omvendt fordi aktørene ønsket at endringene skulle komme i stand slik at de kunne benytte SIS.

Reglene benyttes av organene i sitt daglige arbeid, og tallene kan ikke sies å tyde på at det blir benyttet til andre formål enn det er ment til. De forskjellige organene har utviklet gode rutiner for anvendelse av informasjonen som ligger i systemet, og fokuset på personvern og sikkerhet er betydelig. Aktørene hadde interesse av å iverksette SIS, og de har interesse av å ivareta sikkerheten i det slik at det er overensstemmende med verdiene de arbeider ut fra. Begge antagelsene ut fra denne tilnærmingen hadde derfor hold i det empiriske materialet. Forvaltningen hadde interesse av å benytte seg av systemet, noe som sammen med klare retningslinjer og

involvering av de ansatte under hele prosessen kan ha hatt betydning for at systemet blir benyttet i den grad det blir i dag.

Analysen har vist at det er fruktbart å analysere iverksetting av en politikk med forskjellige utgangspunkt. Schengen-samarbeidet har blitt iverksatt i Norge på tross av politisk uvilje og endringer i eksisterende praksis på politisamarbeidsområdet og andre områder. Studien viser at behovet for SIS og internasjonalt samarbeid var viktigere enn de endringer det medførte å iverksette avtalen. Dette tyder på at de ansatte ikke oppfattet dette som så radikale endringer som myndighetene gjorde. De ansatte i forvaltningen som skulle benytte SIS i sitt daglige arbeid var positivt innstilt til det, og de arbeidet for at systemet skulle bli et effektivt og sikkert hjelpemiddel for dem i deres daglige arbeid. Klare retningslinjer, ressurser og individers holdninger har alle vært faktorer som kan bidra til å forklare hvordan SIS har blitt iverksatt. Dette viser at de to enkeltperspektivene ikke enkeltvis har tilstrekkelig forklaringskraft til å redegjøre for iverksettingen. Perspektivene må suppleres av hverandre, på den måten kan de gi et mer fullstendig bilde av faktorer som er betydningsfulle i en iverksettingsprosess.

7. Avslutning og konklusjon

Hva kan forklare at Norge valgte å bli tilsluttet Schengen-samarbeidet og hvordan foregår iverksettingen av avtalen i dag?

Formålet med denne studien var å få innsikt i en iverksettingsprosess. Studien har blitt gjennomført som en casestudie hvor politisamarbeidet i Schengen-avtalen og registreringssystemet SIS har blitt benyttet som case. Norge startet forhandlinger om medlemskap i Schengen i 1995 og avtalen ble endelig ratifisert i 1999. SIS ble operativt 2. januar 2001. Forhandlingene bak tilslutningen til Schengen-samarbeidet ble benyttet som datamateriale for å undersøke hvorfor Norge valgte å bli tilsluttet, mens jeg benyttet meg av dette datamaterialet og i tillegg intervjuer med ansatte i forvaltningen for å undersøke hvordan iverksettingen av SIS foregår i dag.

Ved hjelp av to iverksettingsteoretiske tilnærminger har studien bidratt til å gi bedre innsikt i og økt forståelse for iverksettingsprosessen. Ovenfra-ned tilnærmingen har fokus på myndighetenes iverksetting av en avtale, mens nedenfra-opp tilnærmingen har fokus på aktørene i iverksettingen. Studien viser at de to teoretiske tilnærmingene forklarer ulike funn og like funn på forskjellige måter. Jeg benyttet meg av førstnevnte for å undersøke hvorfor Norge ble med i Schengen-samarbeidet, og analyserte den videre anvendelsen ut fra begge de to perspektivene.

Tilknytningen til Schengen-samarbeidet

Ovenfra-ned tilnærmingen har ligget til grunn for å undersøke hvorfor Norge ble tilsluttet Schengen-samarbeidet. Utgangspunktet var en modell fra Van Meter og Van Horn. Ut fra denne modellen ville iverksetting være mer sannsynlig i situasjoner kjennetegnet av høy grad av enighet og liten grad av endring, enn situasjoner hvor tilfellet var omvendt eller annerledes. Jeg undersøkte hvordan denne hypotesen passet med iverksettingen av Schengen-samarbeidet i Norge.

Det ble forventet at enighet om Norges tilslutning til samarbeidet, forholdet til EU, de politiske målsetningene med samarbeidet, endringer fra eksisterende samarbeid og ressurstilgangen ville øke sannsynligheten for iverksetting. Analysen viste at antagelsene i liten grad stemte for disse variablene, tilslutningen til Schengen-samarbeidet var preget av stor grad av uenighet, i tillegg til at samarbeidet ville medføre endringer fra den eksisterende praksis. Ut fra den teoretiske modellen ville uenighet om disse variablene medføre økt sannsynlighet for at samarbeidet ikke ville bli iverksatt. Hovedkonklusjonen er derfor at modellen har begrenset forklaringskraft i dette tilfellet.

Spørsmålet er hvordan man skal forklare denne konklusjonen. For det første viste funnene at de økonomiske sidene i liten grad ble diskutert som betydningsfulle for avtaleinngåelsen. Derimot ble det diskutert hvilke konsekvenser det ville innebære og bli stående på utsiden av samarbeidet. Et utenforskap til Schengen-samarbeidet ville innebære oppbygning av grensekontroller mellom Norge og de andre nordiske landene. For det andre var det ikke uenighet om betydningen av å fortsette nordisk samarbeid og politisamarbeid, men om Schengen var en nødvendig avtale for å ivareta dette. Konfliktene omkring avtaleinngåelsen dreiet seg hovedsakelig om tolkningen av avtaleverket, og om utviklingen av samarbeidet i fremtiden. For det tredje ønsket flertallet å fremme målsetninger det var lett å enes om, og å presentere samarbeidet som en fortsettelse av noe eksisterende, mens mindretallet fremhevet endringene samarbeidet medførte fra dagens praksis og kontroversielle målsetninger som betydningen av norsk suverenitetsutøvelse. Modellen er derfor godt egnet til å forklare vesentlige trekk ved forhandlingene om iverksetting, funnene er overensstemmende med modellens fokus på betydningen av enighet om målsetninger og endringer. Hvordan kan dette bidra til å forklare tilslutningen til Schengen-samarbeidet?

Tilslutningen til Schengen-samarbeidet skjedde i en politisk periode etter at Norge hadde sagt nei til medlemskap i EU, samtidig som regjeringen var positive til medlemskap. Senere ble det nødvendig å forhandle om nye institusjonelle løsninger

fordi samarbeidet ble underlagt EU, det var da en regjering som var motstandere av både EU og Schengen som forhandlet denne frem. Studien viser derfor at de politiske konstellasjonene på tidspunktet hadde betydning for avtaleinngåelsen, i tillegg er det mye som tyder på at forholdet til EU hadde betydning for tilslutningen. Dette funnet er i overensstemmelse med andre funn på området, som viser at Norge tilpasser seg utviklingen ellers i Europa. "In spite of the political conflict on European issues, the Norwegian government have during the last decade made major efforts to adapt the organization and orientation of the Norwegian political system toward increased European integration" (Sverdrup 1996: 1). Flere studier på området viser liknende funn (Claes og Tranøy, Trondal, Egeberg m.fl.). Modellen kan derfor være godt egnet til å forklare iverksettingsprosessen, men en bredere tilnærming må til for å få en fullstendig forståelse av iverksettingsprosessen.

Det kan også være andre faktorer som hadde betydning for tilslutningen. Et aspekt som ikke fanges opp av denne modellen er betydningen av aktørene i forvaltningen som kan ha hatt et behov for dette samarbeidet. Sverdrup (1996: 17) fremhever at tilpasningspolitikken mellom norsk og europeisk politikk forutsetter at nasjonale institusjoner har mulighet til og er villige til å implementere endringer. Dette forholdet ble belyst nærmere i analysen av anvendelsen av SIS.

Anvendelsen av Schengen Informasjon System

Ved å benytte begge perspektivene undersøkte jeg hvordan SIS blir anvendt i Norge. Ut fra ovenfra-ned perspektivet forventes det at det finnes et hierarkisk organisasjonsmønster og at vellykket iverksetting kan måles ut fra det opprinnelige målet, mens nedenfra-opp perspektivet vektlegger aktørenes mulighet til å påvirke iverksettingen av systemet.

Forvaltningens målsetninger var i høy grad overensstemmende med de politiske, og studien har vist at de involverte aktørene vektla å skape et system sammen med de andre nordiske landene. Dette for å kunne fortsette det nordiske samarbeidet på samme måte som tidligere og for å unngå eventuell kritikk fra EU mot det norske systemet. Dette hadde direkte sammenheng med at Norge ikke var medlem av EU

eller fullstendig medlem av Schengen-samarbeidet. Videre medførte SIS store organisasjonsendringer i forvaltningen, fordi et helt nytt system måtte innføres. Funnene viste at myndighetene satte av betydelige ressurser, finansielle og menneskelige, for at iverksettingen skulle finne sted. Antagelsen om at iverksettingen kunne bli problematisk på grunn av store organisasjonsendringer viste seg å ikke stemme. Funnene tyder på at myndighetenes fokus på etablering og organisering av systemet var medvirkende årsak til dette.

Ut fra nedenfra-opp perspektivet ble det forventet at innarbeiding av rutiner i forvaltningen, og overensstemmelse med det eksisterende verdigrunnlaget ville øke muligheten for vellykket iverksetting. Begge disse hypotesene var det belegg for i det empiriske materialet. Forvaltningen var positiv til systemet, og ønsket å bruke det i sitt daglige arbeid. De fokuserer på effektivitet og sikkerhet i sitt arbeid, og de ansatte føler at SIS bedrer effektiviteten samtidig som det ivaretar sikkerheten for den enkelte på en god måte. Bruken av SIS viser også en klar økning av det siden systemet ble operativt. Hovedkonklusjonen på denne problemstillingen er derfor at iverksettingen av systemet har vært vellykket. Spørsmålet er derfor hva som kan forklare at dette ble konklusjonen på denne problemstillingen.

Ut fra modellen som ble anvendt for å analysere tilslutningen vil enighet om målsetninger og mindre endringer være av betydning for iverksettingen. Funnene tyder på at modellen har større gjennomslagskraft for gjennomføringen av avtalen enn for beslutningen om tilslutning. I forvaltningen var det enighet om de politiske målsetningene, og tilgang til ressurser og klare retningslinjer hadde betydning for at systemet ble iverksatt. Dette er et mønster som vi også finner igjen i andre internasjonale avtaler Norge er en del av, når tilslutning til en avtale har skjedd er Norge generelt opptatt av, og i stand til, å følge opp de forpliktelsene det medfører (Sverdrup og Graver 2002).

På tross av motstand mot tilslutningen til Schengen-samarbeidet har iverksettingen av politisamarbeidet og SIS i Norge vært vellykket. De politiske målsetningene har blitt ivaretatt og de ansatte anvender systemet i sitt arbeid. Dette er et funn som støtter

betydningen av behovet for politikken i forvaltningen som medvirkende til vellykket iverksetting. Studien viser at en politisk avtale kan bli gjennomført og anvendt etter sine intensjoner, selv om det foreligger politisk uenighet bak avgjørelsen. Studien har visst at det er nyttig å analysere flere deler av en iverksettingsprosess, og å bruke forskjellige teoretiske tilnærminger til prosessen. Ingen av perspektivene kan alene forklare den iverksettingen som foregår, men samlet gir de et bilde av en kompleks prosess hvor politiske forhold, forholdet til omgivelsene og behovet for et samarbeid er medvirkende for tilslutning og anvendelse av en avtale.

Utviklingen av SIS2

Det utvikles i dag et nytt informasjonssystem "SIS2" som skal erstatte det gamle systemet. Bakgrunnen for dette er at SIS ikke er skapt for mer enn 18 stater slik at det må utvides i forhold til EU sine nye medlemsland. Det nye systemet vil bli videre og inneha mer informasjon enn dagens. Det vil inneha biometriske data, foto og fingeravtrykk, for at det skal bli enklere og identifisere og bekrefte eller avkrefte at det er den registrerte personen som er pågrepet. I dag er det et problem at det kan være flere personer med samme navn som er født på samme dag.

Det skal også bli mulig å registrere flere typer av gjenstander og man skal kunne lage koplinger mellom ulike typer av registreringer. I dag kan det være flere registreringer i en sak, men disse blir ikke automatisk koplet opp til hverandre ved søk i systemet. Et eksempel på dette kan være hvor en forelder kidnapper et barn vedkommende ikke har omsorgsrett til. Dersom en bilkontroll i utlandet viser at bilen er stjålet kommer ikke samtidig etterlysningen på barnet eller personen som har kidnappet barnet opp.

JSA har belyst personvernimplikasjonene med en utvidelse, både i forbindelse med innholdet og hvem som skal ha tilgang til det nye systemet. På Datatilsynet er de bekymret for systemets sårbarhet. De mener at dersom det er politisk vilje eller et påtrykk om å bruke informasjonen til andre formål enn de vedtatte, kan man etablere mange skrekkszenarier. Ved utvidelser av systemer er det alltid en større sikkerhetsrisiko, det kan være andre kretser som er interessert i informasjonen, det kan for eksempel være mye mer utsatt for hacking eller uønskede angrep utenfra.

Spørsmålet er derfor i hvilken grad dette nye systemet vil fungere i tråd med de opprinnelige intensjonene, og hvilken grad av innflytelse Norge har over utviklingen.

Litteratur

Ahnfelt, Ellen og Johan From (1996): *Politisamarbeid og europeisk integrasjon*, Oslo: Gyldendal

Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*, Bergen: Fagbokforlaget

Barrett, Susan og Colin Fudge (1981): *Policy of action: essays on the implementation of public policy*. London: Methuen

Barrett, Susan og Michael Hill (1984): "Policy, Bargaining and the Structure in Implementation Theory: Towards an Integrated Perspective". *Policy and politics*, vol 12/3, 219-240.

Bergh, Christian Henrik (2000): *Imlementering av EU-direktiv i Norge. Postdirektivet – Nasjonal tilpasning i forkant*, Oslo: Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave

Brochmann, Grete (1997): *Grenser for kontroll, Norge og det Europeiske innvandringsregimet*, Bergen: Fagbokforlaget

Bürzel, Tanja A.. et al. (kommer): *Why do states not obey the law? Non-compliance in the European union*, Cambridge University Press

Cini, Michele (2003): *European union politics*, New York: Oxford

Claes, Dag Harald og Tor Egil Førland (1998): *Europeisk integrasjon*, Oslo: Ad notam Gyldendal

Den Boer, Monica (1998): *Schengen's final days? : The incorporation of Schengen into the New TEU, external borders and information systems*, Maastricht: EIPA

Elmore, Richard F. (1982): Backward mapping: Implementation Research and Policy Decisions, i Williams, Walter et al. (1982): *Studying implementation: methodological and administrative issues*. Chatham NJ: Chatham house

-
- Elmore, Richard F. (1978): *Organizational Models of Social Program Implementation*, *Public Policy*, vol. xxvi, no. 2, i Younis Talib (1990): *Implementation in public policy*. Aldershot: Dartmouth
- Eskeland, Ståle (1997): *Grunnloven og Schengen-samarbeidet*, Oslo: Gyldendal
- Grønmo, Sigmund (1996): "Forholdet mellom kvantitative og kvalitative tilnærminger i samfunnsforskningen" i Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg: *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*, 73-108. Oslo: Universitetsforlaget
- Ham, Christopher og Michael Hill (1984): *The policy process in the modern capitalist state*. Brighton: Wheatsheaf
- Hargrove, Erwin C. (1975): *The missing link: The study of the implementation of social policy*, Washington DC: The Harvard Institute
- Haugan, Linda (1999): *Kommunal iverksetting av statlig politikk – aldri slik som intendert?* Oslo, Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave
- Hellevik, Ottar (1999): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforlaget
- Hermansen, Marius (2004): *Europeisk kriminalitetsbekjempelse og norsk deltakelse i Schengen Informasjon System*, Oslo, Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave
- Hill, Michael og Peter Hupe (2002): *Implementing public policy: governance in theory and in practice*, London: Sage
- Hjern, Benny (1982): "Implementation research – the link gone missing." i *Journal of public policy*, no. 2/1982, 301-309
- John, Peter (1998): *Analyzing public policy*, London: Pinter
- Justisdialog 1 (1997): *Schengen-Informasjon*, Oslo: Justisdepartementet

Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk: en innføring*. Oslo: Tano

Knill, Christoph (1998): *European policies: The Impact of National Administrative Traditions*, European University of Florence: Cambridge University Press

Lipsky, Michael (1980): *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation

Nordisk Ministerråd (2003): *Det nordiske samarbejde i EU i 2003*, Århus: Scanprint, tilgjengelig på:

http://www.norden.org/pub/velfaerd/europa/sk/ANP03_748.asp?lang=

Offerdal, Audun (1982): *Iverksettingsstudiar: eit oversyn og ein kritikk*. Byforskningsprogrammet, Delprogram om styring. Arbeidsnotat.

Olsen, Johan P. og Bjørn Otto Sverdrup (red) (1998): *Europa i Norden: Europeisering av nordisk samarbeid*. Oslo: Arena: Tano-Aschehoug

Palumbo, Dennis J. og Marvin A. Harder (1981): *Implementing Public Policy*, Lexington, Mass.: Lexington Books

Pressman, Jeffrey L. og Aaron Wildavsky (1973): *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or Why it's amazing that federal programs work at all*. California: California University press

Sabatier, Paul A. og Daniel A. Mazmanian (1983): *Implementation and public policy*, Glenview, Scott, Foresman

Sabatier, Paul A. (1986): "Top-Down and Bottom-Up approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy* 6/1986, 21-48

Sabatier, Paul A. (1999): *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview press.

Shafritz, Jay M. og Albert C. Hyde (1997): *Classics of Public Administration*, USA: Harcourt Brace & Company

Sverdrup, Ulf I. (2003): *Compliance and styles of conflict management in Europe*, Oslo, ARENA: Working Paper, no. 8

Sverdrup, Ulf I. (1996): *Norway: An adaptive Non-Member*, Oslo, ARENA: Working Paper, no. 30

Sverdrup, Ulf I. og Hans Petter Graver (2002): *ESA – mer katolsk enn paven?* Oslo, ARENA, Working Paper, no. 11

Underdal, Arild (1998): “Explaining compliance and defection: Three models”, i *European Journal on International Relations*, Sage Publications, 5-30

Van Meter og Van Horn (1975): “The policy implementation process”, i *Administration and Policy* 6/1975, 445-488

Williams, Walter et al. (1982): *Studying implementation: methodological and administrative issues*. Chatham NJ: Chatham house

Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research: Design and Methods*, London: Sage, 2nd ed. Applied Social Research Methods Series, vol. 5.

Younis Talib (1990): *Implementation in public policy*. Aldershot: Dartmouth

Offentlige dokumenter:

Avtale inngått mellom Rådet for Den Europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket (samarbeidsavtalen).

Inst. S. nr. 229 (1996-1997): Samtykke til ratifikasjon av samarbeidsavtale av 19. desember 1996 mellom partene i Schengenavtalen og Schengenkonvensjonen, og Island og Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser

Inst. S. nr. 147 (1998-1999): Samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket

Inst. S. nr. 148 (1998-1999): Regelverk som avtalen med Den europeiske union om institusjonelle løsninger for tilknytning til Schengen-samarbeidet skal anvendes på

Konvensjon av 28.1.1981: Konvensjon om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling av personopplysninger

Konvensjonen om gjennomføring av Schengen-avtalen av 14. juni 1985 mellom regjeringene for statene i den økonomiske union Benelux, forbundsrepublikken Tyskland og republikken Frankrike om gradvis avskaffelse av kontrollen på de felles grenser.

Lov av 16.7.1999 om Schengen Informasjon system

Lov av 24.6.1988, nr. 64, Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Odelstingsprop. Nr. 56 (1998-1999): Om lov om Schengen informasjonssystem (SIS) og lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover som følge av Schengensamarbeidet

Rundskriv G19/2001: *Internasjonalt rettslig samarbeid i straffesaker*, Oslo: Justisdepartementet

Stortingsmelding nr. 33 (1998-1999): Om regelverk som avtalen med Den europeiske union om institusjonelle løsninger for tilknytning til Schengen-samarbeidet skal anvendes på

Stortingsmelding nr. 18 (1999-2000): Om Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid

Stortingsproposisjon Nr. 42 (1996-1997): Om samtykke til ratifikasjon av samarbeidsavtale av 19. desember 1996 mellom partene i Schengenavtalen og Schengenkonvensjonen, og Island og Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser

Stortingsproposisjon Nr. 50 (1998-1999): Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket

Internettadresser:

Datatilsynet, Schengen: <http://www.datatilsynet.no/dtweb/attachment/932/schengen.html> (20.5.04)

Datatilsynet, årsmelding 1998: <http://www.datatilsynet.no/arkiv/aarsmeld/1998.html> (18.3.04).

Debatt om de institusjonelle løsninger: <http://www.stortinget.no/stid/1998/s990426-03.html> (25.4.05)

Debatt om samarbeidsavtalen: <http://www.stortinget.no/stid/1996/s970609-01.html> (25.4.05)

Europakommisjonen, Schengen: <http://europakommisjonen.no/tema/jai/schengen.htm> (20.5.04)

Europaveien, Schengen: <http://europa.prosjekt.net/shownewsitem.asp?id=803> (22.4.05)

Europaveien, Schengen: <http://www.europaveien.no/schengen> (24.4.05)

Innstilling fra utenrikskomiteen om ratifikasjon av samarbeidsavtalen: <http://www.stortinget.no/inns/1996/199697-229-003.html> (24.4.05)

JSA: <http://www.cbpweb.nl/asp/CBPPrint.asp> (19.3.04)

Justisdialog 1997/1: <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/jd/1997/publ/012005-990131/index-dok000> (24.4.05)

Kripos, ansvarsområder: <http://www.nyekripos.no/fagogansvar.html> (24.4.05)

Kripos 2003: årsrapport: <http://www.nyekripos.no/statistikk/bilder/rapport.pdf> (25.4.05)

Nordisk politisamarbeid: <http://www.politi.no/tema/nordisk.shtml> (1.4.2004)

Politidirektoratet: <http://www.politi.no/politiet/bakgrunn.shtml> (24.4.05)

Politisamarbeid i Schengen:

<http://www.politi.no/schengen/Samarbeidsomr/Politisamarbeid.htm> (24.4.05)

Regjeringens trontale- og erklæringsdebatt:

<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/smk/1997/taler/099005-991744/dok-nn.html>
(24.4.05)

Schengen-konvensjonen: <http://www.odin.no/jd/norsk/dok/regpubl/stprp/012005-030003/ved002-bn.html> (10.4.05)

Schengen-samarbeidet: <http://www.brussel-eu.mfa.no/Norsk/Schengen-samarbeidet.htm>
(21.1.04)

UDI: <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=3462> (2.4.05)

Intervjuede personer:

Pål Inge Brekken, politioverbetjent ved SIRENE-avsnittet, Kripos.

Guro Slettemark, seniorrådgiver, juridisk avdeling, Datatilsynet

Vilja Lønøy Østli, førstekonsulent, Utlendingsdirektoratet

Dag Egil Adamsen, Politiinspektør, internasjonal seksjon, Politidirektoratet

Geir Smith-Meyer Johannessen, seniorrådgiver, IKT-seksjonen, Politidirektoratet

Vedlegg

Intervjuguide

1. Generelt om organisasjonen:
 - Hva er din stillingsbetegnelse?
 - Hva er dine arbeidsoppgaver?
 - Hvilke stillinger finnes det på avdelingen hvor du jobber?
2. Opprettelsen og etableringen av SIS.
 - Kan du beskrive hvordan SIS har blitt iverksatt hos dere?
 - Når skjedde det?
 - Hvordan ble systemet etablert?
 - Hvem etablerte det?
 - Har, og i tilfelle på hvilken måte, ansatte fått være med å utforme organiseringen?
 - På hvilken måte har økonomiske rammebetingelser påvirket iverksettingen?
3. Funksjonene til SIS.
 - Hvordan brukes SIS i ditt daglige arbeid?
 - Har du tilgang til SIS?
 - Hvilke konkrete arbeidsoppgaver har du i forhold til Schengen og SIS?
 - Hvordan synes du bruken av SIS fungerer i forhold til dine arbeidsoppgaver?
 - Hvordan er praksis for registrering av personer i SIS?
 - Hva er deres praksis når dere skal slette en person fra systemet?
 - Hva er deres praksis når dere får et treff på en person?
 - Hvilken rolle spiller SIS for kriminalitetsbekjempelse og grensekontroll etter din mening?
 - Opplever du at sikkerheten i systemet blir ivaretatt?
 - Hvorfor/hvorfor ikke?
 - Hvilke sikkerhetsanstaltninger finnes hos dere for registrering og bruk av opplysninger i SIS?
4. Til slutt – noen erfaringer med bruken av SIS
 - Hvilke erfaringer har du med bruken av SIS?
 - Hvordan vil du beskrive arbeidet med SIS så langt, og resultatene så langt?
 - Hvordan fungerer SIS i forhold til bruken av andre systemer?
 - Er det andre forhold, som jeg ikke har berørt, du mener har hatt/har betydning for iverksettelsen og anvendelsen av SIS?